

公共政策與法律研究中心

跨媒體法及其審查機制建立

研究計畫期末結案報告

研究主持人：

臺大新聞所張錦華教授

協同主持人：

臺大經濟學系鄭秀玲教授

中央研究院法律學研究所黃國昌副研究員

研究助理：

臺大新聞所李映昕

臺大新聞所邱偉淳

研究期間：2011/04～2012/09

研究案編號：CPPL101-9

壹、研究緣起與目的

我國有線電視系統市場發展迄今，呈現「集中度日益提高」、「公眾多元視聽權日益減損」之現象，不僅造成「媒體專業自主」及「保障消費者及尊重弱勢權益」等價值不斷遭受侵蝕，更使得我國民主所據以維繫之「言論多元自由」亦遭受嚴重威脅。具體而言，相關學術研究指出，台灣有線電視市場出現高度集中，並具備兩大特徵：第一、下游系統市場的獨、寡占情形嚴重，在全國 51 個有線電視經營區中，已有 37 區已經淪為獨占，另有 13 區則由兩家業者所「雙占」；第二、上下游垂直整合程度過高，使得財團同時控制上游頻道台與下游的有線電視系統台。此二結構特徵，不但妨礙影響市場競爭，更嚴重危害廣電媒體之多元與多樣發展，一方面使財團得以掌控影響言論市場之實際權力，一方面造成言論出現日益單一集中之現象。

在此現狀下，財團除了得以透過購併有線電視系統台之方式，自視聽消費大眾賺取高額利潤，更得以藉由其上下垂直整合或跨傳媒整合所取得之優勢市場地位，主導控制視聽大眾每日透過已成為其生活一部分的有線電視台所接收之資訊內容，若任令此情形繼續惡化，將嚴重傷害我國公眾視聽之權益與社會福祉。

為維持媒體多元的目標，針對媒體產業結構與所有權之下層結構進行規制，只有將產權結構予以分化，才能保障媒體多元的發展。同時，媒體多元具有重要的民主意義與功能，然而，我國廣電媒體大幅且快速的解除管制，在欠缺相關配套規劃的情形下，使財團得以在市場中從事不當的巨幅併購，使媒體出現「跨傳媒集團化」之現象，進而對媒體內容的產製量與報導質造成顯著負面影響，嚴重傷害媒體多元價值。

為了防止「跨傳媒集團化的媒體」進一步藉由控制有線電視系統而壟斷公共資源與言論市場，落實媒體公共性，建立產權多元、內容多樣的媒體生態，以保障社會大眾之多元閱聽權以及我國之民主自由。本計畫擬針對財團跨媒體行為以及我國現行之廣播電視法對財團進行的規範進行研究分析，並進而提出可行的立法方向，提供立法單位修法建議。

貳、研究方法

NCC 在 2011 年九月起開始就旺中寬頻公司併購有線電視系統業中嘉集團案舉行聽證會。旺中寬頻三大股東蔡衍明（旺旺集團董事長）、蔡鎮宇（國泰金控前副董事長）、王令麟（東森國際董事長），以 700 多億元收購中嘉集團。這筆亞洲近六年來最大宗購併案，已引起社會高度質疑其跨媒體集中度和對言論多元市場之威脅；同時，主要股東蔡衍明所擁有之旺旺集團，其主要利益（90% 以上）均在中國大陸，本案恐涉及龐大中國市場相關之政商利益；其所屬媒體近兩年來之破壞新聞媒體專業及涉己事務新聞表現，亦引起社會高度批評，因而引發適格性的疑慮。

但是，面對此一重大的媒體購併案，NCC 不僅缺乏明確的審查標準與嚴謹程序，也未善加徵詢社會公眾意見。同時，NCC 七位委員中，竟有三名委員因明顯反對此案而退出，而其他 NCC 四位委員即將決定此一高度爭議之併購案。但部份學界與公民團體對於 NCC 之審查過程之合理性，均抱持高度質疑。

顯然，此併購案影響層面極廣，一旦通過，臺灣將被迫面臨一個前所未有的橫跨無線電視、有線電視、報紙雜誌和網際網路的跨媒體巨獸；並且涉及產業競爭、公共利益、消費者權益、言論集中化、甚至資訊安全或及國家安全等多項公共議題。面對此一影響臺灣媒體生態、言論多元、及民主品質的挑戰，本計畫延續第一期計劃，提出下列兩項研究目的：

- 1、持續研究分析此一併購案之性質：本團隊成員（具經濟學、傳播理論、傳播政策與法律等研究背景）將針對大量國內外與跨媒體集中度、言論多元度、數位化發展與有線電視生態、閱聽人權益、民主素質等方面之報導及文獻資料，進行分析研討，並提出公共論述和參與反媒體壟斷行動，喚起社會大眾的認識和重視；
- 2、探討有線電視數位化發展趨勢下，對於限制媒體產權集中化應有的政策思維和法規建構；並針對現有的法規（包括廣電三法）以及通盤之跨媒體法案的建制提出學理分析和具體建議。

參、計畫目標

- 1、提出公共論述，向社會大眾和政策單位闡釋媒體過度集中之危害、中嘉案併購之疑慮、以及對政府（NCC 和立法院）提出建議。
- 2、舉行聯署抗議活動，提升知識界和公民團體等對媒體過度集中之關注，並提供平臺反映各界之反對意見，促使政府及立法院正視其議題；

- 3、為深化對於有線電視生態之認識和對政策之共識，舉行座談會，凝聚跨領域學者專家，向政府提出針對本案相關之建言；
- 4、最後，針對管制「跨媒體集中」之限制，提出針對廣電三法（有線廣播電視法、衛星廣播電法、廣播電視法）部分修正條文。

肆、計劃工作項目和成果

一、提出公共論述：媒體投書共 7 篇

1. 黃國昌、張錦華，（2012.05.07）〈梅鐸不行 蔡衍明行嗎〉，蘋果日報

想像一下，若全球最大媒體集團之一的梅鐸，捧著巨額「外國資金」，來臺灣併購三中集團，加上有線電視系統，然後宣稱要協助加速數位化，NCC 能准許嗎？

5月1日，英國下議院之「文化、媒體及體育委員會」針對梅鐸的「國際新聞」集團旗下《世界新聞報》所涉及的電話竊聽醜聞，公布了長達125頁的調查報告，清楚指摘「國際新聞」集團先前所提出「世界新聞報涉及的電話竊聽，只是單一記者個人行為」之主張，係刻意地推卸責任、誤導國會。該報告更明白指出：「梅鐸並不具有領導一個國際傳媒集團之資格！」整個傳媒集團對於嚴重違反新聞倫理行為「刻意視而不見」，根本係「由上而下」形成的集團文化所致！早在國會調查報告出爐前，梅鐸集團併購BSkyB電視系統百分之百股權的計劃即已胎死腹中；在本報告出爐後，更有強烈呼聲要求梅鐸父子釋出其現在所持有BSkyB的39%的股份！因為英國社會已不認為梅鐸具備經營媒體的適格性！

須審查媒體適格性

影響所及，目前美國許多致力於監督政府及傳媒倫理之公民團體，已要求美國「聯邦通訊委員會」（FCC）立即對梅鐸的傳媒老闆適格性展開調查，並撤銷梅鐸集團在美國所擁有之有線電視新聞執照！誠如美國知名公民團體CREW執行長Sloan律師所言：「梅鐸父子明顯地不具備美國與英國傳播法所共通要求之媒體老闆適格性！」

依美國FCC相關規範，頻譜資源有限且具高度公共性格之媒體頻道，只能交給「服膺公共利益且具備誠信之良好品格者」經營。在進行適格性判斷時，FCC必須考慮媒體老闆過去的言行及表現。

因此，公民團體要求美國國會，必須針對梅鐸父子是否得以繼續擁有在美國

有線電視新聞網之執照，踐行國會聽證調查。

看完英美處理梅鐸的事例，對於我國 NCC 審查傳媒併購案時，是否應將「媒體老闆適格性」納入考量之必要性，已毋庸多言。吾人無法想像，若梅鐸抱著資金來台收購我們的有線電視系統，NCC 會閉著眼睛准許，不考慮掌握我國傳媒的到底是何許人嗎？

既然梅鐸不行，蔡衍明行嗎？

濫用傳媒打擊異己

當我國國會針對跨媒體併購此項重大議題舉行正式委員會議，邀請旺中傳媒集團主席蔡衍明出席時，蔡先生不僅拒絕出席，也沒有申請由代理人出席，而是由其所掌控的中天、中視電視台，對主持會議的葉宜津立委，發動了連續五天鋪天蓋地的攻訐！當蔡先生這種將自家媒體用作打手的惡質行為遭到羅淑蕾立委的嚴厲指摘後，旺中這兩家電視臺竟連同羅立委一起修理！濫用傳媒公器至此的蔡先生，有資格經營媒體嗎？

尤有甚者，旺中集團竟用兩岸交流的名義，不斷將新聞出賣給對岸政府，公然違法；即使監察院已調查指摘，還依然故我，自毀媒體公信力，並厚顏辯稱「情非得已」！

我們深信，《憲法》對新聞自由的保障，絕不是賦予傳媒老闆將傳媒濫用為打擊異己之私器的特權！蔡衍明種種駭人行徑，已非單純止於是否可以允許其擴大媒體版圖，而更是提昇至「是否應容認這種顯然欠缺適格性者，繼續在我國擁有任何媒體」的問題層次！

NCC 的委員們，你們要如何維護臺灣的新聞自由、專業自主？全臺灣都在張大眼睛等著看！

黃國昌為中研院法律所副研究員，張錦華為台灣大學新聞研究所教授

2. 鄭秀玲、林惠玲（2012-7-22），〈NCC 應對旺中案舉辦第二次聽證會〉，自由時報

NCC 這一屆委員將於七月底到任，據說即將召開會議，審理旺中寬頻公司購併擁有全臺近 30% 的中嘉有線電視電視系統一案，本案為社會各界高度關注，因為其不僅金額高達近 800 億元，為亞洲近年來最大宗併購案；更勢必將造成媒體集中、危及市場競爭和言論多元。而且蔡衍明擁有之旺旺集團，90% 以上利益來自中國大陸市場，其經營媒體方式明顯涉及公器私用及違法置入，引發學界和公民團體高度疑慮及不斷抗議其適格性。

然而，NCC 在 100 年 2 月接到旺中案申請後，僅在 100 年 9 月 6 日舉行過唯一一次的聽證會，以及其他 2 次不具實質法律效力的公聽會，其審查程序充滿嚴重瑕疵，實不應遽爾作出決議，以下分三大點說明：

一、參與聽證會人員不具代表性

參與這次具有法律效力的聽證會人員中，僅有一位 NCC 委員（魏學文），並且只邀請四位專家學者、旺中公司負責人及其律師、東森得意購（受害廠商應不只一家，但沒有邀請其他可能受影響的廠商參與！）和少數民間團體等人到場。消基會和國安局這兩單位的代表缺席，行政院消保會的代表對此案僅表示一切依法行政，開放旁聽的一般民眾則沒有發言權。而中嘉集團旗下遭到併購的近 120 萬收視戶，竟然沒有一位居民或里長受邀發言。

將近三小時的聽證過程，只有旺中集團的聲音（可從其線上全程轉播聽出）！這個與消費者閱聽權利息息相關的重大併購案，其程序居然蔑視消費者權益如斯，豈能不讓人質疑這個聽證程序的荒謬性？

二、對於旺中集團資料，竟沒有專家鑑定書

旺中集團在這次聽證會上所提出之繁複併購計畫的簡報，事先並未提供受邀專家學者和利害關係人審閱，進行評論或判斷。如此一來，與會學者和利害關係人完全無法針對計畫內容提出任何具體評估，而 NCC 的幕僚也未就此案提出任何實質的調查報告。聽證會根本流於業者主導，其他參與者無法發揮把關功能。

事實上，NCC 於 2009 年 6 月裁定有條件批准旺旺集團收購中視、中天兩家電視公司前所舉辦的聽證會，即有要求專家學者就該案提出專家鑑定書，以供 NCC 委員做決策的重要參考。NCC 審理旺中案所顯示的程序怠墮，令人懷疑其刻意不為也，而非不能也！

三、兩次公聽會仍有程序瑕疵

經過學者和民間的不斷要求，NCC 才再於 100/10/24 和 101/5/7 分別舉辦較沒有法律約束力的公聽會。然而在這兩次公聽會，NCC 依然僅提供旺中集團資料

作為公聽會參考，NCC 幕僚單位仍然沒有提供任何實質調查報告，依然沒有邀請真正會受本案影響的競爭者參與。NCC 在本案審理過程中，並未提出任何為公共利益把關的具體作為，再度無法顯示其積極審理之效能，殊為可悲！

他山之石：美國的聽證會機制

反觀最近美國 F C C 審查 A T & T 併購 T-Mobile 案，歷經近十次聽證會的嚴謹審理。最後 A T & T 發現此案無法通過，結果自行撤案。

其實，美國對於公共政策的審查有一套完善的聽證會機制，以保障民眾、業者和政府三方的公平和福祉。他們會在進行聽證會之三個月前要求民眾、業者和政府三方代表提出議案文件，供另二方專家見證人（以電價審查為例，則為經濟、工程和會計領域等專家）事先研究和檢視。然後在聽證會上由這三方的律師對另兩方的專家見證人就這些文件進行正式的交叉詰問。在經過數月多次聽證會的審理後，才會由該會委員們做最後定奪。

NCC 應舉辦第二次聽證會

NCC 主委蘇蘅曾指出，旺中案複雜度高，影響面向廣，因此，我們呼籲 NCC 委員應在做最後決議前，舉辦第二次聽證會。N C C 營業管理處應就本案如何降低其跨媒體集中度、確保同業公平競爭和併購資金來源、申請人的適格性等議題，提出專家鑑定報告；再邀請可能受影響之同業競爭者、消費者代表、學者專家代表、有關政府單位，作相互交叉詰問，釐清相關疑點，NCC 委員們才能據此作成真正維護公共利益的最後決議，以昭公信，澄清 NCC 怠職之議，並對社會和人民負責。（作者分別為台大經濟系教授兼社科院研發分處主任、台大經濟系教授兼社科院副院長）

3. 張錦華、胡元輝，(2012-07-23)，〈旺中併購案 台灣傳播生態悲歌響起？〉，
聯合報

【張錦華、胡元輝】

據報導，NCC委員可能在七月底前以附款方式決議旺中寬頻購併中嘉有線電視系統案，如果通過本案，也就是允許大規模的有線電視系統業者（併購案中的有線系統擁有全台灣近百分之卅的收視戶）可以同時控制中天及中視集團，再加上東森集團，共達約十五個有線和無線電視台，再加上全國性的報紙、網路等等，這將是台灣最大的跨媒體集團。如果通過，恐怕將造成台灣傳播生態的嚴重衝擊。

其一，台灣媒體將更加財團化和集中化：本案集中度龐大，以區區台灣之規模，購併金額卻為亞洲近年來第一，若NCC無視於其對言論多元和市場自由競爭之壟斷影響，率爾讓其通過，表示政府傳播政策完全向財團靠攏，敞開併購大門，實違反全世界先進國家均審慎保障之言論多元與自由！

其二，二〇一〇年大富媒體併購凱擘有線電視系統時，被要求不得申設新聞台和財經台，應該是考量金控公司不宜再經營新聞財經頻道，以免企業「綜效」，媒體成為金控投資公司的言論平台！但若旺中案通過，大富媒體再提出申設新聞財經頻道，NCC還有什麼立場反對？台灣的媒體是否均將淪為財團囊中物？而蔡衍明的集團「綜效」恐怕必然是維護他在中國大陸的龐大商業利益，我國的公共利益和國家安全難道沒有威脅嗎？

其三，旺中集團的最大控股者蔡衍明先生，已經爆發出多項不適格之紀錄，若還能繼續擴大經營媒體，顯示NCC縱容違法、侵害新聞專業。這豈非昭告所有媒體，何必遵守法規？政府執法之公信力豈不蕩然？

最後，對於這麼龐大的併購案，NCC僅在十個月前舉行一次程序嚴重瑕疵的聽證會，已遭到許多嚴厲批評；然後在今年舉辦了兩次不具法律效力的公聽會；主管機關從未提出自己的調查報告提供各界檢視聽證。NCC若在資料不全之下，輕率讓其通過，或以要求業者承諾的方式，附款放行，將責任推諉至下一任的委員，其過程之粗糙，豈能服眾？

事實上，大富併購凱擘的審查前例，已樹立NCC對有線電視垂直整合之規範，NCC絕不應允許已擁有頻道上下架決定權之大規模系統業者再經營新聞和財經頻道。謹嚴正呼籲四位委員拿出良心和勇氣駁回本案，或是至少應附款要求旺中集團釋出新聞和財經等頻道，為我國民主多元把關，不要成為台灣傳播生態負面教材。

【2012-07-23/聯合報/A15 版/民意論壇】

4. 張錦華、管中祥，（2012.07.25），〈請蔡衍明立刻放棄中嘉股權〉，蘋果日報

針對「反對媒體巨獸公民聯盟」連日來質疑國家通訊傳播委員會 NCC 審查旺旺中購併案，旺旺集團總裁蔡衍明日前在中時電子報發表三點聲明，承諾「若利用媒體做出傷害台灣人民之行為，願意隨時放棄中嘉股權」。

愛國託辭魚目混珠

然而，根據蔡衍明先生的承諾，應立刻放棄中嘉股權，因他不僅傷害台灣人民，也對台灣民主與媒體自由造成傷害。理由如下：

- 1.他在 NCC 公聽會上，倡議「賣新聞有什麼不對、為什麼不能賺這種錢？」顯示蔡衍明不知道賣新聞是一種欺騙讀者、破壞新聞專業、危害國家安全的行為。從他的發言來看，並不清楚，或甚至不在乎「賣新聞」違法、傷害人民權益。因此，NCC 應照他的承諾，立刻請其放棄中嘉股權！
- 2.蔡衍明承諾「改由政府指定對象，向本人購回股權」，也反映出其對台灣民主法治的認識，並充滿極權政府操控媒體觀念。中華民國政府不能「指定對象」收購媒體，只有獨裁政府才會任意操控媒體所有權。台灣媒體經營者以為政府可恣意收回媒體，對台灣人民民主法治權益傷害不言可喻。
- 3.蔡衍明表示，「懇請 NCC 支持由國人從外國人手中收復埋在台灣土地下之有線電視國土。」我國《有線電視法》明文規定「外資」可以購買，政府應可依法行政。蔡衍明先生就是以「外資」轉投資身分申購，「國人」之說，不是似是而非？我們所在意的資本與所有權壟斷對媒體言論及文化所造成的影響，以「國族主義」作為訴求是一種魚目混珠的託辭，更何況是口口聲聲「愛台灣」的人亦可能會作出傷害台灣的事。

缺適格性專業淪喪

遵守法治，具有民主素養，尊重媒體專業，才是一個媒體經營者應有的條件，而經營者的「適格性」亦是諸多民主國家媒體執照核發的條件之一，請問 NCC，缺乏上述條件的人是否能經營媒體呢？我們也要提醒 NCC，在美國等資本主義社會已產生「媒體越大，民主越小」現象，維護台灣媒體的自由與民主，難道 NCC 不用負責任嗎？

張錦華為台灣大學新聞研究所教授，管中祥為中正大學傳播學系副教授

5. 管中祥、黃國昌，（2012.07.27），〈如何降低 NCC 造成的傷害〉，蘋果日報

2012 年 7 月 25 日，是台灣媒體傳播史上恥辱的一日。國家通訊傳播委員會（NCC）以 3 項停止條件及 25 項附款的方式，通過旺中蔡衍明購併中嘉系統的申請許可。不僅引發各界強烈抨擊，更使 NCC 原已備受質疑的專業形象與社會公信力，徹底墜落谷底。

在過去幾個重大爭議案件中，無論「壹電視案」、「大富案」、「中廣案」或「二中案」，NCC 皆以「附款」的方式，有條件通過審查，讓業者取得媒體。然而，這麼多的附款是否履行，NCC 有善盡查核責任嗎？以本次引起台灣傳播史上最強烈抗議的旺中集團為例，當初二中案審查時，學者曾鄭重提出警告，須直接駁回，不應以附款方式通過。當時 NCC 委員卻讓蔡衍明的手伸入新聞媒體集團。

回顧過去這段時間所發生旺中蔡衍明種種將媒體視為私人復仇工具的劣行，錯誤決策所造成的傷害，還不夠清楚嗎？許可本次購併案的 NCC 委員，卻選擇視而不見、充耳不聞，讓政界與業者所盛傳「將有條件許可本購併案」流言，如噩夢般成真。

此刻繼續責難 4 位決定通過此購併案的委員，已於事無補。展望未來，若要降低這個許可處分所造成的傷害，防止類似悲劇不斷上演，我們有以下建議。首先，就本案而言，針對 NCC 已宣布的「附款」，是否果如蘇蘅主委所言，為旺中蔡衍明所「真正承諾」？還是如同二中案所發生的情形相同，蔡衍明先取得許可處分再說，嗣後再對這些負擔另行爭訟？

更為關鍵者，在於 3 項「停止條件」之設定，由於蔡衍明無從針對「停止條件」獨立進行爭訟，因此為實現這些條件本所欲達成「不讓蔡衍明的手得以直接伸入電子新聞媒體」之目的，則 NCC 就「條件如何才算成就」，須設下特定具體且嚴格的界定，不要為後續認定過程，創造得以透過「解釋」上下其手的放水空間。

應監督上下架機制

其次，對於負擔之履行，NCC 須一改過去的散漫陋習，確實地查核，並在業者違反時，為保護公共利益，挺直腰桿，強制執行，課予制裁，甚至勇於廢止原來的許可處分。

第三，NCC 屢屢用附款的許可為業者解套，用最為諒解而善意角度觀之，或許 NCC 委員清楚知道財團控制媒體對台灣民主與言論自由的危害，但錯誤地認定既有法律工具無法直接駁回業者的申請，導致自我局限。

然而，這也是早就存在的現實，NCC 卻未積極修法面對「跨媒體購併」、「媒體集中化」及「媒體經營者適格性」問題，導致縱容媒體巨獸的生成，不僅難辭其咎，更難不讓人懷疑 NCC 已淪為業者的橡皮圖章，「附款」只是業者

的便宜門票。若 NCC 委員認為沒更為具體法令，無能進行有效管制，就積極修法吧，不要幾年以後再試圖無辜地以「無法可管」，欺瞞社會大眾。

最後，為降低「系統商對頻道商」宰制力，避免使電視台存活繼續取決於系統商的好惡，而不是內容的品質與觀眾的支持，建立得以確實執行、有效監督的「公平上下架機制」，實已刻不容緩。旺中蔡衍明在尚未取得系統控制權之前，就已得以讓有線電視新聞網出現嚴重的「聯合沉默」，如今系統台已然到手，未來的寒蟬效應，將更為可怕！

管中祥為中正大學傳播系副教授；黃國昌為中央研究院法律研究所副研究員

6. 張錦華、林麗雲，（2012.08.25），〈NCC 對寒蟬效應無感〉，蘋果日報

日前旺中媒體集團以錯誤連結和污名化方式報導黃國昌與走路工事件，引起社會反彈。不但導致內部資深記者不滿請辭，中天電視台的自律委員會已有半數以上的外部委員辭職；更有高達數千學生和教師及藝文界人士站出來，對旺中媒體集團破壞新聞專業表達各種譴責，包括向 NCC 檢舉其自律不彰，並要求旺中集團道歉，回歸新聞專業。

但 NCC 日昨在針對中天涉己事務處理原則進行檢討時，卻側重分析電視台新聞報導的數量。NCC 指出中天新聞台和壹電視新聞台針對走路工報導量過多，東森和 TVBS 等其他台的報導數為 0。

言下之意，似乎是沒有報導的，較沒有「涉己」新聞的問題！這真是一個荒謬的邏輯！更是對台灣有線電視系統業者的影響力視而不見！

我們必須指出的是，NCC 針對涉己新聞問題，絕不應只分析新聞數量，而應分析內容是否違反新聞專業和自律規範。同時，其他媒體不報導，不表示沒問題，而很可能是「寒蟬效應」所致！這是台灣當前媒體生態更嚴重的警訊！事實上，外界近一年來不斷抗議旺中購併 11 家有線電視系統業者的主要原因，正是旺中購併案會造成寒蟬效應，因擁有百萬收視戶的系統通路，必然影響有線電視頻道上下架及授權費各種利益。旺中購併案是亞洲近 6 年來金額最高，台灣有史以來規模最大，遭到抗議時間最長，人數最多，傳播界師生反對聲音最大！

速訂跨媒體壟斷法

壹電視由於上架遭拒，於是開始重視本案的影響力並大幅報導。這當然也屬於涉己事件，但本案也是危及台灣媒體多元生態的重大事件。可悲的是，除中天外，各有線新聞頻道的報導數量有如鳳毛麟角！請問 NCC 要如何解釋眾多新聞頻道均「報導數為 0」？

「不報導」的媒體是源自新聞專業的選擇？還是源自不能得罪系統業者的自我噤聲？而後者，不但同樣是「涉己」利益，更證明巨大的系統業者對各頻道的言論壟斷影響力！主管媒體生態健全發展的 NCC 是否也應主動調查了解？是否能從本案例中認識到系統業者的龐大影響力呢？

學界要求 NCC 應盡快制定跨媒體壟斷法的呼聲由來已久，NCC 主委石世豪曾撰寫專文主張多元化；近日也表示，目前 NCC 沒有限制媒體集中度的依據。那麼，除消極慨嘆無法可管之外，NCC 是否應盡快主動的推動跨媒體壟斷法呢？

張錦華、林麗雲均為台灣大學新聞研究所教授

7. 黃國昌，（2012.09.03），歷史會記得這個日子—在 901 大遊行之後〉，蘋果日報

一場「非政黨發起」、「無政黨動員」的「901 你好大、我不怕」大遊行，號召了近萬公民及學子走出臉書、踏上街頭，頂著夏末烈日，讓「反媒體壟斷、要新聞專業」的訴求，響徹台北城的雲霄。儘管蔡衍明先生領導的旺中集團，仍試圖以「媒體鬥爭」等陰謀論移轉焦點，惟這種托詞只是反映旺中不知悔改、毫無反省的本質，無法澆熄公民社會對「捍衛民主價值、守護新聞自由」的熾熱渴望。公民社會這股熱切信念與強烈要求，終讓在旺中市場力量宰制下所生成的「有線電視新聞網的聯合沉默」必須暫時打破，也讓知識界對台灣民主自由正不斷遭到侵蝕的焦慮，尋得宣洩的出口。

筆者對蔡衍明所領導的旺中集團，已毫無期待，因此對旺中是否道歉，實毫不在意。筆者真正在意的是：公民社會的訴求，是否能轉化為制度的有效改革與問責的具體落實？

誠如主辦單位所言：901 不是遊行的結束，而是改革的開始。針對「要監督」、「反壟斷」此兩核心具體訴求，NCC 的回應聲明是：已將「廣電三法」修正草案送進立法院審議，部分條文已觸及反壟斷相關規範，會再研究是否有必要制訂反媒體壟斷法！這種聲明的內容與態度，只是再次展現 NCC 的「消極」與「無能」，令人痛心失望！

在今年四月立法院所舉辦的廣電三法修法公聽會中，筆者已具體點明「NCC 早就知悉『跨媒體集中』議題規範的必要，也早就體認『有線電視系統』絕非僅是中性平台，更掌握了影響內容的巨大力量，惟 NCC 卻長期消極不作為，只會用『再研究、再討論』不斷推托」！

更為荒謬的是，儘管 NCC 前主委在立法院的專案報告中，已自承跨媒體集中規範的重要性與必要性，但面對筆者當場所提出「為何在此次送到立法院的廣電三法修正草案中，根本毫無針對『跨媒體集中』此重要問題進行規範修正」的質疑，卻只能無言以對！

NCC 應管制媒體巨獸

民主政治的可貴，不在於「數人頭」，而是在於「問責機制」(accountability mechanism)的確立。當面對少數財閥將具高度公共性格的媒體不斷收購為個人禁臠，負有「落實《憲法》保障之言論自由」、「維護媒體專業自主」、「保障消費者權益」職責的 NCC 卻只是不斷以推托之詞掩飾其無能卸責時，人民還要再縱容這樣的公僕到何時？

當媒體老闆將社會公器濫用為私人工具，必須向人民負責的 NCC 只是雙手一攤、事不關己、莫可奈何時，我們還要忍耐這種毫無擔當的官僚到何時？

如果我們不應再縱容，如果我們毋須再忍耐，那我們就應該大聲告訴接受我

們委託的「代議」委員們，在立法院於九月開議後，以具體的作為，清楚地回應人民：你們是選擇容許 NCC 如此繼續推諉卸責，還是選擇和公民社會站在一起？

如果 NCC 什麼都沒辦法、什麼都不知道，我們為何要浪費辛苦血汗的稅款在這群「只有官威、沒有擔當」的官僚身上？

除此之外，如果 NCC 不能承諾在這個會期結束前，推出具體有效的管制架構，防止媒體巨獸濫用公器、促進新聞媒體專業自主，立法委員又憑什麼可憐人民之慨，通過預算豢養這個無用的機關？

901，「People have spoken loud and clear」，歷史不會忘記這一天！台灣人民也不會忘記接受我們委託的代議士，如何回應公民社會的要求！

作者為中研院法律所副研究員；現為美國傅爾布萊特獎學者

二、研究團隊接受各媒體採訪報導 717 次

研究團隊接受媒體採訪之次數甚多，且遍及各大媒體，因此僅整理媒體名稱與受訪次數。本案執行期間為 101 年 4 月到 101 年 9 月，收集四大報及新頭殼的報導如下：

時間	爭議	摘要	報導篇數
2012.04	立院修法反壟斷，旺中公器私用、遭到兩黨立委質批評涉已報導過當	中天新聞臺等大幅批評葉宜津主委(召集及主持立院審查會)及其家人，國民黨立委羅淑蕾亦不滿中天過度報導「順我者昌、逆我者亡」，兩黨同批涉已事務過當，旺中公器私用。	39
2012.05	NCC 二度公聽，蔡發言內容不顧專業、只要賺錢	蔡發言指併購案為「有錢賺，為什麼不賺？」，對「新聞置入」破壞專業則表示不知。	51
2012.05.28	傳播 10 系所主管連署反對旺中併購	首度由十位傳播學界行政主管連署質疑旺中集團違法置入行銷，破壞專業自主及新聞價值。	5
2012.07 2012.08	NCC 決議附條件通過，但旺中媒體爆料走路工假新聞，追殺異議；學生集結抗議旺中破壞專業自主、侵犯言論自由；旺中集團最後道歉	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 黃國昌遭誣讞走路工事件； ◇ 學生網路質疑遭告，700 人至中天大樓前抗議聲援； ◇ 臉書上發起名為「傳播科系學生拒絕旺中媒體工作」的粉絲團，希望台灣各大學傳播系學生，在畢業後，拒絕至旺中集團工作； ◇ 學生發起拜拜拒買旺旺； ◇ 學界等連署向 NCC 檢舉中天違反報導涉已事務原則，逾千人連署； ◇ 黃國昌檢舉中天； ◇ 中時踐踏專業，公器私用，打擊異己，藝文界大反彈； 	559

		<ul style="list-style-type: none"> ◇ 走路工新聞作假，中時內部爆離職潮 ◇ 旺旺集團聲明：向黃國昌道歉。 	
2012.09.01	台灣新聞自由亮紅燈，全台大反彈，九一大遊行	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 台灣記者協會等民團發起「反媒體壟斷大遊行」，近萬人到場，近 22 年新聞界最大遊行事件。 ◇ 遊行訴求為「要新聞專業、要旺中道歉、要 NCC 監督、反媒體壟斷」，除要求旺中對新聞造假提出說明，也期 NCC 啟動修法機制，並監督涉已報導與媒體自律機制。 	63
201.04.01~2012.09.30 總合			717

三、研究團隊接受各媒體專訪 8 次

雜誌

受訪者	媒體名稱	報導名稱
黃國昌	今週刊 815 期	〈獨家告白 黃國昌：對抗怪獸要靠公民挺身而出〉

電視台

受訪者	媒體名稱	日期
黃國昌	壹電視《就是要問》	2012.04.19
黃國昌	新唐人電視台	2012.09.18
張錦華	新唐人電視台	2012.09.15

網路媒體

受訪者	媒體名稱	日期	報導名稱
張錦華	新頭殼	2012.07.27	旺中爭議 張錦華：NCC 當思亡羊補牢

廣播

受訪者	媒體名稱
黃國昌	寶島新聲(鄭弘儀、李惠仁)
黃國昌	綠色和平(鍾年晃林育卉)
張錦華	教育廣播電臺(季潔)

四、舉行座談會，凝聚跨領域學者專家，向政府提出 針對本案相關之建言

1、2012/05/23「扭轉電視產業畸形發展—有線 電視修法」座談會

- (1.) 辦理目的：請 NCC 嚴謹審查，儘速駁回旺中併購案
- (2.) 辦理時間：2012.05.23 10:30-12:20
- (3.) 辦理地點：台大新聞所 401 會議室
- (4.) 參與人員：

臺大新聞所副教授 洪貞玲

公共政策與法律中心跨媒體法研究團隊 張錦華、鄭秀玲、黃國昌

中央研究院社會學研究所研究員 瞿海源

中央研究院人文社會科學研究中心研究員 施俊吉

臺灣大學國家發展研究所教授 劉靜怡

臺灣大學電機工程學系教授、消費者文教基金會副秘書長 林宗男

臺灣師範大學大眾傳播研究所教授 陳炳宏

臺灣藝術大學廣電系教授 賴祥蔚

(5.) 參與人次：約 50 人次。

(6.) 重要結論：

- 台灣民眾的主要資訊來源是有線電視。
- 傳輸平台的確會影響言論，其掌有上下架大權，內容業者恐會「害怕大哥」。若不服從，或遭抵制，如壹電視。威脅造成寒蟬效應。
- 賴祥蔚建議，有線電視業者應提出公平之頻道上下架機制，且應受主管機關核可，且上下架機制可以有透明公開的倫理委員會。
- 旺中案有隱私爭議，且其宣稱的數位化只是作文：政府已要求 2015 年 100% 數位化，旺中卻表示 2017 達 80%，恐拖累進度。
- 資格審查如何訂立條文，可參銀行法第 35 之 2 條，銀行負責人由主管機關定之。銀行負責人，依法應該負責的人。沒有特定的資格，是以負面表列的方式呈現。第 14 項，「不誠信」條款，可作為修法借鏡。

2、2012/09/01 反壟斷法律及遊行前諮詢會議

(1.) 辦理目的：研議後續行動、評估附停止條款的合法性，並呼籲 NCC 保障新聞自由及閱聽權益。

(2.) 辦理時間：2012.08.07 – 09.01

(3.) 參與人員：

學者：張錦華、鄭秀玲、黃國昌、洪貞玲、林麗雲、管中祥；

記者：陳曉宜、宋小海、何榮幸、游婉琪；

支援遊行的其他人如馮光遠、張娟芬、莊豐嘉等人。

(4.) 重要結論：

- 惟利害關係人得舉證，要求 NCC 重審。利害關係人可能是業者（如壹傳媒）或訂戶（基隆吉隆之訂戶）。
- 決定九一記者節當天遊行路線：隊伍將從艋舺大道中國時報報社前，走到仁愛路 NCC 門口。
- 預計人次 2000 人（實際達約 9000 人）。
- 四大訴求包括：要專業、要道歉、反壟斷、要監督。前兩個訴求主要針對走路工事件的報導；後兩個則是針對 NCC。
- 記協表示意願成立記者工會，爭取新聞基本價值及勞動尊嚴。

3、2012/09/28 反媒體壟斷法修法座談會

- (1.) 辦理目的：
- (2.) 辦理時間：2012.09.28 9:30-12:00
- (3.) 辦理地點：多媒體中心影棚
- (4.) 參與人員：

台大新聞所 張錦華

台大新聞所 林麗雲

台大新聞所 洪貞玲

台大經濟系 鄭秀玲

中正大學傳播系 羅世宏（主要報告人）

中研院人社中心 施俊吉

清大科法所 翁曉玲

- (5.) 重要結論：
 - 新法中宜列入：切割財經、新聞頻道；啟動定時檢討機制；設立廣電基金。除消極防弊也鼓勵、扶持本土廣電產業。
 - 施俊吉教授表示，計算市佔率是公平法的黑洞，若要更嚴格，可以直接禁止某些形式的結合（如直接禁止頻道—系統台的結合）。
 - 審查程序應入法。

五、參與政府公聽會或記者，促使政府及立法院正視其議題

1、2012/05/07 NCC 公聽會

- (1.) 辦理目的：請 NCC 嚴謹審查，儘速駁回旺中併購案
- (2.) 辦理時間：2012.05.07
- (3.) 參與人員：張錦華、鄭秀玲、黃國昌
- (4.) 參與人次：為 NCC 主辦之公聽會，無法估量。
- (5.) 重要結論：
 - 針對本件併購申請，NCC 應作出「駁回處分」；併購申請人旺中集團蔡衍明所存在「根本欠缺媒體經營適格性」之嚴重瑕疵，無從透過許可處分附加「條件」或「負擔」之方式獲得有效糾正。其適格性之疑慮如下：
 - 旺中集團之主要股東以「外國」人身份，經由數家「外國投資公司」層層轉投資進入臺灣的旺中公司，企圖規避政府對其實質資金來源之查核，並藉由高額的私募基金的借貸來申請併購案。
 - 旺中集團營收九成以上來自中國大陸，又持續接受中國官方購買新聞（新聞置入）、破壞新聞獨立，更渺視國法、威脅資訊安全和國家安全。
 - 本案已構成對臺灣言論自由多元、新聞專業、民主品質、政府施政、資訊隱私、國家安全、與民眾知的權利的多層次嚴重威脅。

2、2012/04/25 立法院記者會：「要求 NCC 駁回 旺中併購案 拒絕媒體大怪獸！呼籲國會通過 《有線廣播電視法》修正案！」

- (1.) 辦理目的：立法委員尤美女邀請跨黨派立委，共同提案及連署《有線廣播電視法》修正草案，期待以經營者跨媒體持股比例不得超過 10%，來防止少數個人或財團，不當掌控跨傳媒主導地位。
- (2.) 辦理時間：2012.04.25
- (3.) 參與人員：張錦華、鄭秀玲
- (4.) 參與人次：約 20 名記者。
- (5.) 重要結論：
 - 《有線廣播電視法》修正草案，並非針對旺中併購單一個案，因為在商業化惡質環境下，未來還可能會有類似的跨媒體高度集中化之併購案，這將會使媒體內容更加朝向羶色腥或言論單一化，因此必須以立法手段來終止往後可能層出不窮的爭議。
 - 劉靜怡教授指出，行政法原本賦予行政機關裁量權，但現在行政機關不敢以公共利益逕行裁量，因此，更有必要通過此一修法，賦予行政裁量更明確的正當性；在程序上，此修正案則將賦予主管機關「踐行聽證程序」之義務。
 - 鄭秀玲教授指出，此修正案提出的股權限制，乃是參考美國作法。尤其是目前台灣 NCC 已經發出高達兩百多張的電視節目頻道執照，美國並沒有發出這麼多執照，因此我國的跨媒體集中之限制作法，應比美國再提高才是。

審查過程應更加透明，使市場經濟公平競爭。

六、舉行連署及抗議活動，成功提升公民關注，

1、發動傳播學系主管，要求旺中集團回歸新聞專業；

這是由本研究案一期研究人員林麗雲教授及媒改社成員所發起。

2、2012/07/25 「反對媒體巨獸 NCC 前行動聲明記者會」

- (1.) 辦理目的：正告全體 NCC 委員：駁回旺中併購案，這是你們還給台灣人民自由多元的媒體生態的責任。請以台灣為念，與我們共同捍衛民主價值，守護新聞自由！
- (2.) 辦理時間：2012.07.25
- (3.) 參與人員：張錦華、鄭秀玲、黃國昌
- (4.) 發起人：

台大新聞研究所教授 張錦華
台大物理系榮譽教授 楊信男
台大經濟系教授 林惠玲
台大經濟系教授 鄭秀玲
台大國發所教授 劉靜怡
台大電機系教授 林宗男
台灣新聞記者協會會長 陳曉宜
政大法學院助理教授 林佳和
中研院法律所副研究員 邱文聰
中研院法律所副研究員 黃國昌

3、連署千人，向 NCC 提出檢舉中天違反新聞專業之申訴

4、91 反壟斷大遊行

七、針對管制「跨媒體集中」之限制，提出廣電三法（有線廣播電視法、衛星廣播電法、廣播電視法）部分修正條文

近期以來，隨著數位匯流之快速發展，媒體併購案的規模和案件均大量增加。在鼓勵產業發展和維護自由多元民主生態之間，如何維持適當管制，提出具體規範及政策，已有高度急迫性。

本研究案除呼籲 NCC 應儘快擬定反媒體壟斷法外，並建議立法院儘快就現有之廣電三法提出及通過有關反壟斷規範的修正案，本研究案根據相關研究、諮詢及座談等，提出以下針對廣電三法之具體修法建議，基本上，可以分為兩個層面：即除弊及興利，除弊的部份為限制跨媒體併購，跨產權併購、強化審查過程、規範股權透明化等；興利的部份，則建議建置多元文化發展基金，增訂編輯室自主公約，以維護專業自主等。

修法之主要建議如下：

一、支持行政院の有線廣播電視法修正草案對於水平整合及垂直整合的限制：水平整合方面，有線電視系統全國訂戶數不得超過 1/3；垂直整合方面，有線電視系統頻道供應占可利用頻道數 1/10 為限，並取消經營區限制。

二、跨媒體併購之限制：由於有線系統業影響力強大，應禁止有線系統經營全國性新聞和財經頻道，具體建議為：

1) 針對全國性新聞紙、無線廣播電視事業及各該事業之關係企業或於各該事業持有其已發行股份總數百分之十以上股份之股東，限制其經營有線廣播電視服務或持有系統經營者百分之十以上之股份。

2) 跨金融產業併購之限制：應關金融產業相關法規，僅規定金融產業負責者（法人）不得經營任何媒體產業（包括系統或頻道）。但是，應擴大至金融產業關係人亦不得經營媒體。

3) 調查集中度以及規範併購案之審查事項及程序：主管機關應主動定期進行產業調查，尤其是集中度之調查；審查併購案之條文應加入「通訊傳播產業之發展或媒體專業自主之維護有不利影響，及有影響國家安全或公共利益之虞之情事」，特別加強審查針對專業自主和言論多元之可能影響。

4) 原有之系統經營者控制性股權之受讓僅針對「外國人」加以審查，本研究建議應增訂包括本國人申請，亦應向中央主管機關申請許可，並明定其審查程序與準則。

5) 為建立有效的社會監督機制，**增訂系統經營者公開揭露股權資訊之義務。**

6) 《衛星廣播電視法》中建議新增：

1、同有廣法，對於跨產業併購應禁止金融產業（包括其負責人或關係人）經營任何媒體產業（包括系統或頻道）。；

2、對抗財團內部不當控制，應**增列維護專業自主規定**：包括要求自律機制之詳細規範及處罰、訂定編輯室自主公約、員工獨立董事、保障勞動條件（工作權與自主權）等；

7) 《廣播電視法》中建議新增：

1、同有廣法，對於跨產業併購應禁止金融產業（包括其負責人或關係人）經營任何媒體產業（包括系統或頻道）；

2、與《衛星廣播電視法》相同，為對抗財團內部不當控制，**增列維護專業自主規定**：包括要求自律機制之詳細規範及處罰、訂定編輯室自主公約、員工獨立董事、保障勞動條件（工作權與自主權）等。

詳細條文如下：

1. 媒體集中化管制規範

有線廣電平台事業經營全國性日報、新聞或財經頻道之禁止

第○條 有線廣電平台事業經營全國性日報、新聞或財經頻道之禁止

有線廣播電視平台事業及其關係人不得經營、代理、申設、投資或持股全國性日報、全國性新聞或財經資訊頻道，並不得與全國性日報、全國性新聞或財經資訊頻道為事業之結合。

2. 廣電事業消極資格及外資持股規範

第○條 本國人投資之實質審查

主管機關審查本國人投資廣播電視事業之申請，有下列情形之一者，應不予許可：

- 一、金融控股公司及其關係人不得同時取得無線廣播電視平台事業及有線廣播電視平台事業執照。
- 二、金融控股公司及其關係人不得同時取得廣播電視平台事業及廣電頻道事業執照。
- 三、金融控股公司及其關係人持有全國性日報股份者，不得取得廣電頻道事業執照。

3. 媒體多元發展特種基金之設置

要求有線電視系統和衛星電視頻道提撥營業額之一定比例成立「內容多元性基金」，或可鼓勵本土多元產製環境，並減少媒體集中化的部分不良影響；以及修法落實本國自製內容的播映比例下限，並增加黃金時段限播本國自製節目的規定，以及增加鼓勵製播本土節目之措施，以保護本國製作環境：

第○條 媒體多元發展特種基金之設置

主管機關每年應設置媒體多元發展特種基金，用以提升本國自製內容、公共廣電媒體發展、廣電人才教育訓練及扶持獨立製片業與非營利新聞事業之發展。本基金之主管機關為國家通訊傳播委員會及文化部，其設置、運用與管理辦法由國家通訊傳播委員會會同文化部另訂之。

廣播電視頻道事業及廣播電視平台事業應每年提撥當年營業額百分之一之金額，提繳中央主管機關成立媒體多元發展特種基金；

獨立製片業及非營利新聞事業之資格由主管機關認定之。

4. 規範主管機關應主動調查媒體集中化及檢討機制，確保日後主管機關的運作及規範能符應時代之變化：

第○條 跨媒體集中化調查與檢討機制之啟動

主管機關應每年定期公開跨媒體市場集中化狀況資料，並訂有跨媒體集中化調查與檢討機制：

- 一、遇廣電頻道事業、廣電平台事業之結合、投資或持股發生變化時，應自動啟動調查機制並公開調查報告，並考量其於非廣電頻道事業、非廣電平台事業之跨媒體市場支配狀況。
- 二、跨媒體市場集中化調查得於廣電頻道事業、廣電平台事業非結合、投資或持股發生變化時啟動，並應包括廣電頻道事業、廣電平台事業於跨媒體市場佔有率之自然增長狀況。
- 三、定期檢討現有跨媒體集中化管制規範是否有效落實促進媒體多元發展之立法意旨，俾適時修正並強化現有規定，每三年向立法院提出檢討報告。
- 四、為矯正已形成之跨媒體市場集中化及其濫用情事，其集中程度顯已損害媒體市場多元性時，主管機關得命跨媒體壟斷之廣電頻道事業及廣電平台事業為分割、出售或其他降低其跨媒體市場佔有率之處分。

伍、結論

近年來，隨著數位滙流之快速發展，媒體併購案的規模和案件均大量增加。在鼓勵產業發展和維護自由多元民主生態之間，如何維持適當管制，提出具體規範及政策，已有高度急迫性。而旺中寬頻併購中嘉案規模空前，旺中既有媒體之專業表現引起多次社會批評及質疑，此一併購案對臺灣之言論多元和媒體專業自主之健全發展均構成威脅，因此，本研究案不同於以往之純粹學術研究，而是以建立公共論述、多元論壇、喚起社會重視、呼籲 NCC 嚴謹審查，以及推動立法院修法為主。

本研究（第二期）成果為：

- 1、提出公共論述，本研究團隊成員投稿各大報紙民意論壇共 7 篇；
- 2、本研究團隊在各重要事件中，接受各媒體採訪報導高達 717 次，媒體專訪達 8 次之多。
- 3、舉行 3 場有關反壟斷修法及行動之座談會，深化對於有線電視生態之認識和對政策之共識，交流和凝聚社會共識；
- 4、參與 NCC 舉辦之公聽會 1 次、立法院舉行之記者會 1 次；促使政府及立法院關注
- 5、舉行連署和抗議活動 4 次，包括與公民團體、藝文界和學生團體等聯合舉辦之「91 反壟斷」大遊行，後者有高達近萬人參加，為近年來人數最序之公民運動，成功提高公民對臺灣媒體集中和言論多元之關注；
- 6、針對管制「跨媒體集中」之限制，提出針對廣電三法（有線廣播電視法、衛星廣播電法、廣播電視法）部分修正條文。

六、修法及政策建議

本研究案除呼籲 NCC 應儘快擬定反媒體壟斷法外，並建議立法院儘快就現有之廣電三法提出及通過有關反壟斷規範的修正案，本研究案根據相關研究、諮詢及座談等，提出以下針對廣電三法之具體修法建議：

一、有線電視法修法建議：

- 1、跨媒體併購之限制：

本研究支持行政院の有線廣播電視法修正草案對水平整合及垂直整合的限制：水平整合方面，有線電視系統全國訂戶數不得超過 1/3；垂直整合方面，有線電視系統頻道供應占可利用頻道數 1/10 為限，並取消經營區限制。

另，由於有線系統業影響力強大，應維持尤美女版本，禁止有線經營新聞和財經頻道；

2、跨產業併購之限制：

應符合金融產業相關法規，金融產業（包括其負責人或關係人）不得經營任何媒體產業（包括系統或頻道）。建議新增：禁止金控公司及其關係人同時取得有線電視平臺事業執照及無線電視平臺事業。

3、內容多元性基金：

行政院有線廣播電視法草案第 45 條，已規定系統經營者繳交特種基金占其營業額 1%，需再研議，或許可提高為 3%。

建議增加衛星頻道業者和無線電視頻道為課徵對象。

修法強制要求有線電視系統和衛星電視頻道提撥營業額之一定比例成立「內容多元性基金」，或可鼓勵本土多元產製環境，並減少媒體集中化的部分不良影響；以及修法落實本國自製內容的播映比例下限，並增加黃金時段限播本國自製節目的規定，以及增加鼓勵製播本土節目之措施，以保護本國製作環境。

二、衛星廣播電視法修法建議

建議參照上述有線電視法，新增

- 1、禁止金控公司及其關係人持股全國性衛星電視新聞和財經頻道；
- 2、草案已有自律及申訴受理機制，但為求新聞工作者有效對抗財團內部不當控制，宜增列維護專業自主規定：包括要求自律機制之詳細規範及處罰、訂定編輯室自主公約、員工獨立董事、保障勞動條件（工作權與自主權）等。

三、廣播電視法修法建議

同衛廣法，新增

- 1、禁止金控公司及其關係人持股全國性衛星電視新聞和財經頻道；
- 2、增列維護專業自主規定：包括要求自律機制之詳細規範及處罰、訂定編輯室自主公約、員工獨立董事、保障勞動條件（工作權與自主權）等。

四、反媒體壟斷立法之部份條文建議

（一） 除弊

1. 媒體集中化管制規範

有線廣電平台事業經營全國性日報、新聞或財經頻道之禁止

第○條 有線廣電平台事業經營全國性日報、新聞或財經頻道之禁止

有線廣播電視平台事業及其關係人不得經營、代理、申設、投資或持股全國性日報、全國性新聞或財經資訊頻道，並不得與全國性日報、全國性新聞或財經資訊頻道為事業之結合。

2. 廣電事業消極資格及外資持股規範

第○條 本國人投資之實質審查

主管機關審查本國人投資廣播電視事業之申請，有下列情形之一者，應不予許可：

一、金融控股公司及其關係人不得同時取得無線廣播電視平台事業及有線廣播電視平台事業執照。

二、金融控股公司及其關係人不得同時取得廣播電視平台事業及廣電頻道事業執照。

三、金融控股公司及其關係人持有全國性日報股份者，不得取得廣電頻道事業執照。

（二） 興利

1. 媒體多元發展特種基金之設置

要求有線電視系統和衛星電視頻道提撥營業額之一定比例成立「內容多元性

基金」，或可鼓勵本土多元產製環境，並減少媒體集中化的部分不良影響；以及修法落實本國自製內容的播映比例下限，並增加黃金時段限播本國自製節目的規定，以及增加鼓勵製播本土節目之措施，以保護本國製作環境：

第○條 媒體多元發展特種基金之設置

主管機關每年應設置媒體多元發展特種基金，用以提升本國自製內容、公共廣電媒體發展、廣電人才教育訓練及扶持獨立製片業與非營利新聞事業之發展。本基金之主管機關為國家通訊傳播委員會及文化部，其設置、運用與管理辦法由國家通訊傳播委員會會同文化部另訂之。

廣播電視頻道事業及廣播電視平台事業應每年提撥當年營業額百分之一之金額，提繳中央主管機關成立媒體多元發展特種基金；

獨立製片業及非營利新聞事業之資格由主管機關認定之。

(三) 調查及檢討集中度現況和政策

另外，媒體集中化調查與檢討機制之啟動也應立法，確保日後主管機關的運作及規範能符應時局。

第○條 跨媒體集中化調查與檢討機制之啟動

主管機關應每年定期公開跨媒體市場集中化狀況資料，並訂有跨媒體集中化調查與檢討機制：

- 一、遇廣電頻道事業、廣電平台事業之結合、投資或持股發生變化時，應自動啟動調查機制並公開調查報告，並考量其於非廣電頻道事業、非廣電平台事業之跨媒體市場支配狀況。
- 二、跨媒體市場集中化調查得於廣電頻道事業、廣電平台事業非結合、投資或持股發生變化時啟動，並應包括廣電頻道事業、廣電平台事業於跨媒體市場佔有率之自然增長狀況。
- 三、定期檢討現有跨媒體集中化管制規範是否有效落實促進媒體多元發展之立法意旨，俾適時修正並強化現有規定，每三年向立法院提出檢討報告。
- 四、為矯正已形成之跨媒體市場集中化及其濫用情事，其集中程度顯已損害媒體市場多元性時，主管機關得命跨媒體壟斷之廣電頻道事業及廣電平台事業為分割、出售或其他降低其跨媒體市場佔有率之處分。

伍、計畫績效指標及人力投入

(一) 績效指標說明

■量化成效			
指標構面與項目		篇數	說明或附件別
著作成果	論文總計		
	國內(研討會或期刊)	篇數	4篇(2012中華傳播年會) *發表人林麗雲教授副教授皆為 本研究團隊第一期成員
	國外	篇數	1篇(上海復旦大學會議論文) *發表人洪貞玲副教授為本研究 團隊第一期成員
	研究報告(指書籍裝訂成冊者)	本數	
	出版品(指經政府出版品管理辦法而發行者;ex.年鑑/白皮書等)	項數 本數	
會議	座談會(含論壇)	場次(人次)	座談會3場 (約50人次)
	其他	場次(人次)	20120425立院記者會1場 (30人次) 20120725呼籲NCC駁回申請記者會 (15人)
■其他效益說明(上表無法呈現之預期成果,請填列於下表。)			
其他績效指標		成果	
研究團隊之媒體發聲及投書民意論壇		7篇	
研究團隊接受各媒體採訪報導		717篇	

研究團隊成員接受專訪	8 次
------------	-----

(二) 參與人力簡歷

編號	姓名	職稱	最高學歷	聘任期間	總支用經費
1	張錦華	計畫主持人	美國愛荷華大學 大眾傳播博士	2012.04- 2012.09	303,145
2	鄭秀玲	協同主持人	美國壬色列理工 學院博士	2012.04- 2012.09	70,500
3	黃國昌	協同主持人	美國康乃爾大學 法學博士	2012.04- 2012.09	26,266

柒、參考資料：

陳炳宏、羅世宏、洪貞玲、劉昌德（2009.12）《媒體併購案例與媒體產權集中對內容多元影響之研究》，台北：國家通訊傳播委員會委託研究報告。

陳人傑、羅世宏、陳麗娟，研究員：楊嘉雯、洪志青、羅山珊（2009.12）。《廣電事業股權規範之研究》，台北：國家通訊傳播委員會委託研究報告。

馮建三、翁秀琪、羅世宏、魏玓、程宗明（2008.11）《數位匯流後之傳播內容監理政策研析》，台北：國家通訊傳播委員會委託研究報告。

捌、附錄

一、本案大事記

時間	爭議	摘要
2008.08	臺商入主三中集團	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高調噶聲抗拒 NCC, 威脅提告異議者, 引爆傳播學界抗議打壓自由 2. 迎合中國利益, 置入橫行, 新聞專業流失

2009.05	接手三中向 NCC 申請董監事變更爭議	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不滿 NCC 以附款通過，在中時以頭版半版廣告刊登陳正倉、鍾起惠、翁曉玲三委員照片抨擊。 2. 150 名傳播學者連署抗議
2011.02	旺中擴大併購中嘉有線系統	<ol style="list-style-type: none"> 1. NCC 三委員退審示警 2. 學者跨學門合作，公聽會挺身反媒體巨獸
2012.02	旺旺對外附和中共，對內漠視專業；知識界痛批中時不忠實	<ol style="list-style-type: none"> 1、六四言論附和中共：六四沒死那麼多人！ 3. 「陳雲林 C 咖事件」、「冒犯了人、傷害了他」，時任總編輯夏珍遭調職。 4. 知識界發起「當中時不再忠實，我們選擇拒絕」拒寫運動，召開記者會。 5. 引發適格性疑慮。
2012.03	福建省訪問團置入新聞案「發票來了，錢就匯過去」！	新頭殼的記者查到一張中國時報的「二〇一二福建省長訪台宣傳計劃」；中時反駁造假，卻對內發佈警告。新頭殼後來公佈關鍵錄音，四月時陸委會認定事證明確，並加以罰款。
2012.04	自由刊登化名錢衷時的員工投稿，批旺旺中時傾中	中時懸賞 100 萬元揪投書記者、引發侵害專業自主之質疑
2012.04	立院修法反壟斷，旺中公器私用、遭到兩黨立委質批評涉已報導過當	中天新聞臺等大幅批評葉宜津主委（召集及主持立院審查會）及其家人，國民黨立委羅淑蕾亦不滿中天過度報導「順我者昌、逆我者亡」，兩黨同批涉已事務過當，旺中公器私用。
2012.05	NCC 二度公聽，蔡發言內容不顧專業、只要賺錢	蔡發言指併購案為「有錢賺，為什麼不賺？」，對「新聞置入」破壞專業則表示不知。
2012.05.28	傳播 10 系所主管連署反對旺中併購	首度由十位傳播學界行政主管連署質疑旺中集團違法置入行銷，破壞專業自主及新聞價值。
2012.07	NCC 決議附條件通過，但旺中媒體爆料走路工假新聞，追殺異議；學生集	<ol style="list-style-type: none"> 1、學生網路質疑走路工事件報導造假，但遭旺中集團高層提告，700 學生冒風雨至中天大樓前抗議。

	結抗議旺中破壞專業自主、侵犯言論自由；旺中集團最後道歉	<ul style="list-style-type: none"> 2、 臉書上發起名為「傳播科系學生拒絕旺中媒體工作」的粉絲團，希望台灣各大學傳播系學生，在畢業後，拒絕至旺中集團工作。 3、 學生發起拜拜拒買旺旺； 4、 學界等連署向 NCC 檢舉中天違反報導涉己事務原則，逾千人連署 5、 黃國昌檢舉中天新聞造假； 6、 中時踐踏專業，公器私用，打擊異己，藝文界大反彈； 7、 走路工新聞作假，中時內部爆離職潮； 8、 旺旺集團聲明：向黃國昌道歉
2012.09	台灣新聞自由亮紅燈，全台大反彈，九一大遊行	<ul style="list-style-type: none"> 1、 台灣記者協會等公民團體發起「反媒體壟斷大遊行」，近萬人到場，近 22 年新聞界最大遊行事件。 2、 遊行訴求為「要新聞專業、要旺中道歉、要 NCC 監督、反媒體壟斷」，除要求旺中對新聞造假提出說明，也期 NCC 啟動修法機制，並監督涉己報導與媒體自律機制。
2012.10	壹傳媒公告出售臺灣印刷與電視業務	<ul style="list-style-type: none"> 1、 月初，壹傳媒公告，將出售壹電視給練台生，同時也決定將終止壹網樂即時影音服務。 2、 17 日香港壹傳媒證實，出售台灣印刷與電視業務，已與中信集團辜仲諒簽定意向書，出售金額合計 175 億元；但也傳出第三方資金為蔡衍明，黎否認。

二、2012年05月07日 NCC 公聽會之發言稿全文

■ 張錦華教授

〈從旺中集團違法從事中國新聞置入，分析公聽會五大議題〉

張錦華／台大新聞研究所教授

◆ 公聽會五大重要議題：

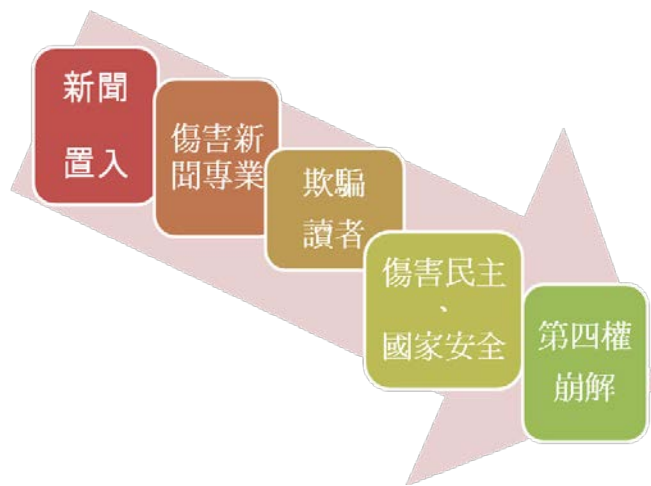
- (一) 媒體所有權與專業自主。
- (二) 媒體併購與內容多樣化。
- (三) 數位化投資與建置進度。
- (四) 消費者權益及公共利益之影響。
- (五) 頻道公平合理之上、下架機制。
- 但，「渺視國法者」的所有承諾，如何相信？

◆ 相關法令明訂禁止「新聞置入」！

- 「大陸地區物品勞務服務在臺灣地區從事廣告活動管理辦法」第6條及第7條規定：
- 不得在台灣刊登的大陸廣告，也不可以進行置入性行銷。

◆ 旺中集團不斷從事中國新聞置入，不是渺視國法嗎？

- 1、2010年11月，已經監察院調查屬實；
- 2、2012年3月，旺旺中時又遭媒體揭發一張「2012福建省長訪台宣傳計畫」，陸委會主委表示：「事證相對明確」！
- 3、2012-5-25 蘇樹林置入性行銷案 中時被罰40萬



◆ 旺中媒體集團持續 4 年違法行為：其五項承諾——如何可以信任？

- 1、侈談專業自主？新聞變宣傳及廣告！
- 2、欺騙讀者的內容多樣化？違法宣傳化！
- 3、空談數位化？訂閱戶資訊可能不法盜用！
- 4、消費者與公共利益？公器私用，枉顧國法？公共利益何在？
- 5、不惜公然違法的媒體集團，如何公平對待其他頻道上下架？如何信守承諾？

◆ 2012/05/01 英國調查梅鐸集團竊聽案報告結論：

- 「整個傳媒集團對於嚴重違反新聞倫理行為
- 「刻意視而不見」(willful blindness)，根本係「由上而下」所形成的媒體文化所致！」

◆ 旺中集團對於違法的「新聞置入」的集團文化？

- 1、集團文化？欺騙讀者、藐視國法，危害國安，無視新聞專業，危害公益、利誘其他媒體違法！
- 2、壓制報導、從未道歉，更未悔過，只有推諉！還在該集團社論表示：「情非得已」！
- 3、更可悲的是：中時數十年來培養的優秀新聞人才被迫出走、淚灑報社、或竟遭到各種名義遣散？工作權遭到扭曲破壞！

- 4、更難堪的是：臺灣的新聞倫理在國際蒙羞！（自由之家報告，2012/04）
- 另需注意者：集團另一 股權者（王令麟先生），涉及內線交易不法行為，二審已判 5 年，
- 所以，旺中集團主要股權者均已涉及不法！

◆ **NCC 如何相信「渺視國法」者的承諾？**

- 請問 NCC 如何評估？
- 媒體集團公然連續 4 年，違法我國法規，新聞報導變成「宣傳計劃」！變相的成為中共政府的宣傳工具，置我國閱聽人權益、新聞專業、勞工權益、國家安全、及國際形象於不顧！！
- 能核准嗎？NCC 是否對不法行為也會「視而不見」？

◆ **有線廣播電視法第 23 條：**

- 對於有外國人投資之申請籌設、營運有線廣播電視案件，中央主管機關認該外國人投資 對國家安全、公共秩序或善良風俗有不利影響者，得不經審議委員會之決議，予以駁回。

◆ **結論：請 NCC 立即駁回！！**

- 黃國昌副研究員

國家通訊傳播委員會

吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案

公聽會書面意見

民國一〇一年五月七日

國家通訊傳播委員會濟南路七樓會議室

黃國昌

中央研究院法律學研究所副研究員

澄社社長

茲據 貴會通傳營字第 10141027420 號函(民國一〇一年五月三日)，
謹提出書面意見如次，敬請 卓參。

國家通訊傳播委員會對本案應採取之審查基準及事項

本案係關於「旺中寬頻媒體股份有限公司」欲透過收購「安順開發股份有限公司」及「博康開發股份有限公司」百分之百股權之方式，實際擁有從屬於該二公司之中嘉網路股份有限公司，進而控制中嘉網路股份有限公司所擁有之吉隆等十數家有線電視系統業者與全球數位媒體股份有限公司(以下簡稱「中嘉系統」)之媒體併購申請案(以下簡稱「旺中併購中嘉案」)；旺中寬頻媒體股份有限公司(以下簡稱「旺中寬頻」)的主要實際股東則為蔡衍明(旺中集團；占有 51% 股權)、蔡鎮宇與王令麟(東森集團)等人。

關於國家通訊傳播委員會(以下簡稱 NCC)針對本件併購案申請之審查，首應釐清者，係 NCC 應採取之審查基準。

按依有線廣播電視法第 18 條、第 26 條之規定，就有線廣播電視之營運及營運計畫內容之變更等事項，係明文採行「許可制」。旺中寬頻對中嘉系統之併購申請案，自應在許可制之規範架構下，由 NCC 進行實質審查，作出「適法」「妥當」的「裁量決定」。

在併購有線電視系統脈絡下所採取之「許可制」，主要係立法者針對有線廣播電視系統此等具有高度公共性格之傳媒事業，一方面為實現重要公共利益，賦予主管機關廣泛的裁量權限，一方面為保護廣大閱聽人之權益，課予主管機關嚴密的審查責任，此等「嚴密審查」與「廣泛裁量」的雙面特性，並與立法者於規範設計上要求「審查主體應獨立專業」之定位相互配合，而與一般行政機關所採取之「準則制」間存有根本的不同。

準此，主管機關於進行有線廣播電視系統併購案之審查時，自應以立法者於有線廣播電視法第 1 條所揭示之「促進有線廣播電視事業之健全發展」、「保障公眾視聽之權益」及「增進社會福祉」三大立法目的，同時本於國家通訊傳播委員會組織法第 1 條所定「落實憲法保障之言論自由」、「促進通訊傳播健全發展」、「維護媒體專業自主」、「確保通訊傳播市場公平有效競爭」、「保障消費者及尊重弱勢權益」以及「促進多元文化均衡發展」之獨立機關任務，為前揭「許可制」下之裁量審查基準。

綜上，當主管機關 NCC 針對旺中併購中嘉有線電視系統之申請案，於踐行審查程序後，認定該併購案將可能導致：(1) 傷害公眾視聽之權益；(2) 導致言論集中而有害言論多元化原則；(3) 傷害通訊傳播市場公平有效競爭；(4) 有害媒體專業自主；(5) 不利消費者權益；自應本於主管機關前揭之職責與審查基準，不予許可。

針對上開之許可審查原則，必須特別強調的是：

- (1) 在行政院公平交易委員會針對旺中併購中嘉案所作成之結合案件決定書（公結字第 100003 號）中，即明確指出：「本案尚涉及因跨媒體併購所引發媒體專業自主、言論集中化及資金來源等受輿論高度關注之重大議題，因非屬本會審理範圍，國家通訊傳播委員會及經濟部投資審議委員會刻正依法就前開事項審查中」，表明本案所涉及之「跨媒體併購所引發媒體專業自主、言論集中化資金來源等受輿論高度關注之重大議題」，必須由 NCC 在本案之許可申請中進行審查判斷。
- (2) NCC 在針對中天電視股份有限公司申請董事長、董事及監察人變更案之審查案，即係在「許可制」之基本架構下，本於其主管機關之職權，為了實踐「確保言論多元化原則」、「保障民眾閱聽權益」之目的，作成裁量處分，NCC 依法就此所為之權限行使，不僅為最高行政法院 100 年度判字第 1347 號判決所肯認，中天電視股份有限公司在該案所提出「主管機關之許可，僅有確認性質，只要未違反相關消極要件即屬合法，主管機關有許可確認之義務，主管機關並無裁量空間」之主張，亦遭最高行政法院明白駁斥。
- (3) NCC 就大富媒體併購凱擘有線電視系統之申請審查，亦係採取「許可制」之審查基準，並因此作成裁量處分。特別值得說明者係，在該案最終之許可處分中，其中一個核心限制，即是併購後，該有線電視系統不得申

設新聞台。準此，主管機關基於「保障言論多元化」及「確保媒體專業自主」之職權裁量，既已在前案中樹立了「系統台不得經營新聞台」之規範原則，此一原則，自應在其他之有線電視系統併購案中予以貫徹，就已掌握全國性新聞頻道業者之申請併購有線電視系統，予以駁回。

- (4) 在「旺中併購中嘉」之申請案中，由於存在外國資本併購我國有線電視系統之情事，更涉及有線廣播電視法第 23 條之適用，主管機關於審查之際，自應針對此投資對「國家安全、公共秩序或善良風俗」是否有不利影響進行審查。

準此，正係在此許可制之實質裁量審查基準下，主管機關 NCC 必須「全方位地」針對所有此併購案所涉及與「公共利益」(public interests)有關之事項，予以審酌。同時，也正因為如此，NCC 方會在本公聽會中，臚列「媒體所有權與專業自主」、「媒體併購與內容多樣化」、「數位化投資與建置進度」、「消費者權益及公共利益之影響」以及「頻道公平合理之上、下架機制」五項議題，作為審查時必須考慮的事項。

一、國家通訊傳播委員會對本案應審酌「併購者適格性」

就媒體併購案之許可申請審查，在英、美等保障新聞自由之法治先進國家，均將「併購者（媒體老闆）適格性」列為一個重要的核心審查事項，按「由不適格的媒體經營者經營媒體，不僅無助於公共利益之提升，更反將對媒體在民主社會中所應發揮之功能，造成嚴重傷害」，此正係何以吾人不僅概念上無法想像，同時在現實上也無法發現，任何尊重自由、民主、人權等普世價值的文明國家，竟會將「有限」而具「高度公共性」之媒體資源，交由「倡導納粹主義、否認猶太人遭受屠殺事實」或「容認種族滅絕與人權殘害」之個人或團體擁有的事例。

準此而論，雖然 NCC 在本公聽會所臚列的五項議題之中，並無「併購者（媒體老闆）適格性」之主題；但是，「併購者（媒體老闆）適格性」實際上正是貫穿本公聽會五大議題之最為核心根本的主軸。按面對一個「傷害新聞媒體專業自主」、「無心於無實際從事數位化投資」、「漠視消費者權益及公共利益」、「透過控制頻道上、下架機制權力而影響新聞頻道報導（及不報導）之內容」並進行在整體上「透過媒體併購而減損內容多樣化」之併購者，NCC 當然不應許可其收購影響我國絕大多數閱聽人權益之有線電視系統。

事實上，對於媒體經營者之適格性進行審查，在英、美等法治先進國家中本屬當然。以最近成為國際傳媒界焦點的世界性跨傳媒集團「新聞集團」(News Corporation)主席梅鐸(Rupert Murdoch)為例。

在今年 5 月 1 日，英國下議院之「文化、媒體及體育委員會」(Culture, Media and Sport Committee)針對屬於「新聞集團」一員之「國際新聞」(News International)旗下「世界新聞報」(News of the World)所涉及電話竊聽醜聞，以「國際新聞集團是否於 2009 年國會所舉行之聽證調查程序為不實陳述」的爭點為中心，公布了長達 125 頁的調查報告。在這份國會依聽證程序踐行事實調查所產出的調查報告中，清楚地指摘國際新聞集團先前所提出「世界新聞報涉及的電話竊聽，只是單一惡棍記者個人行為」之主張，係刻意地推卸責任、誤導國會。在 2011 年 7 月宣布關閉「世界新聞報」時，集團主席梅鐸之子 James Murdoch 即公開承認，該集團媒體倫理違反之程度廣泛而嚴重，先前於國會聽證時未公開全部事實，「這是錯的」！

這份近日已為國際各大媒體巨幅報導的國會調查報告，不僅披露了梅鐸所領導之傳媒集團成員藉由「集體性失憶」(collective amnesia)欺瞞國會、掩飾其種種違反新聞倫理之作為，更明白點出：「梅鐸根本就不配領導一個國際傳媒集團」(Rupert Murdoch is not a fit person to exercise the stewardship of a major international company)！整個傳媒集團對於嚴重違反新聞倫理行為之「刻意視而不見」(willful blindness)，完全係「由上而下」所形成的文化風氣所致，在其中扮演最關鍵的角色，就是集團主席梅鐸(Rupert Murdoch)！

必須特別指出的係，早在此份國會調查報告出爐之前，梅鐸集團併購 BSkyB 電視系統百分之百股權的計劃即已胎死腹中；在報告出爐之後，英國社會更有強烈呼聲要求梅鐸父子釋出其原所持有 39% 的股份。因為，梅鐸父子根本沒有資格在英國擁有媒體！

這份國會調查報告之影響，非止於英國。目前，美國許多致力於監督政府及傳媒倫理之公民團體，已要求美國「聯邦通訊委員會」(FCC)立即對梅鐸的傳媒老闆適格性展開調查，並撤銷梅鐸集團在美國所擁有之有線電視新聞執照！誠如美國知名公民團體 CREW (Citizens for Responsibility and Ethics in Washington) 執行長 Sloan 律師所言：「梅鐸家族明顯地不具備美國與英國傳播法所共通要求

之媒體老闆適格性」(Murdochs clearly failed the character test that is embedded within US media law as it is within British)！依照美國 FCC 相關規範，有限而具高度公共性格之媒體頻道，只能交給「服膺公共利益且具備誠信之良好品格者」(people of good character who serve the public interest and speak with candor)經營。在進行此適格性判斷時，FCC 必須考慮媒體老闆過去的言行及表現。此外，公民團體亦開始要求美國國會，針對梅鐸父子是否得以繼續擁有在美國有線電視新聞網之執照，踐行國會聽證程序調查。

參酌英、美處理梅鐸的事例，奠基於我國有線廣播電視法第 1 條所揭示之「促進有線廣播電視事業之健全發展」、「保障公眾視聽之權益」及「增進社會福祉」之立法目的，我國 NCC 於許可制之規範架構下進行媒體併購申請之審查時，自應將「媒體老闆適格性」納為重要考慮，實不待多言。

三、本案之實質收購者蔡衍明完全不具「媒體老闆適格性」

在本件「旺中併購中嘉案」中，儘管存在錯綜複雜之層層股權結構，無法掩飾的事實是，幕後之最大實質收購者為蔡衍明（及其所掌控之旺中集團）。就此事實，既已為 NCC 主任委員蘇蘅於立法院交通委員會之正式程序中所明確肯認，毋庸贅述。

在前開所述「併購者（媒體老闆）適格性」之基準下，本人針對蔡衍明（及其所掌控之旺中集團）之定性為：蔡衍明不僅不具備「併購者之資格」，更根本不具備繼續在我國經營媒體之資格！

首先，必須陳明者係，對於蔡衍明「不具經營媒體資格」(not qualified to own media)之定性，純粹係本於其個人及其所掌控之旺中集團在「與公領域事務（特別係有關於新聞傳播媒體之事務）的言行」，並不包括其「個人私領域」以及「與『自由民主社會所奠基之根本價值』無涉之個人政治思想自由」問題。

更為重要的是，蔡衍明（及其所掌控之旺中集團）就與其媒體經營者適格性判斷最為相關之過去表現與言行，充分地印證「旺中寬頻」就本次公聽會五項議

題所提出之說明附件，許多內容不僅是「空洞的承諾」，更涉及「悖於事實之虛偽陳述」。由蔡衍明（及其所掌控之旺中集團）的實際表現，完全無法期待其將本於「公共利益」並尊重新聞媒體之專業自主！

其次，本人必須沈痛指出的是，本次「公聽會」之再度召開，最為主要之原因，無疑是蔡衍明（及其所掌控之旺中集團）許多高度爭議之言行有待調查釐清。然而，令人遺憾的是，最為重要之實質當事人蔡衍明竟然拒絕出席，不願公開面對社會大眾，怯於接受詢答檢驗，連對於自己高度爭議的言行，都沒有勇氣出面說明解釋，而竟選擇閃躲迴避，由其掌控之傳媒集團提供層層保護。一方面脅迫 NCC 儘速同意併購案，一方面悍然拒絕出席 NCC 舉辦之公聽會，如此的行為舉措，在當代民主法治國家的傳媒負責人中，實難發現有如此離譜之行徑！即使連已遭英國國會譴責「不具傳媒老闆資格」的梅鐸，亦未有如此反民主的乖張行徑。單就此點而言，蔡衍明是否具備在民主社會中擁有媒體之資格，實已彰彰甚明。

準此，若主管機關 NCC 本於職權調查以及公知事證所獲致之心證，仍不能作出駁回此併購申請案之決定，即應立即召開正式的聽證程序，傳喚蔡衍明到會說明！

蔡衍明不具「媒體老闆適格性」最為重要直接之理由，除了本文所尚未論及之「協助中國政府在台灣購買新聞」之公然違法行為以外，係蔡衍明及其所掌控之「旺旺中時」，踐踏「傳媒應有之公共性格」，無視「新聞媒體之基本倫理」，摧毀新聞媒體的「專業自主」。旺旺中時已經徹底淪為蔡衍明之私人工具，不僅難謂有所謂的「編輯專業自主」，集團內部更早以紛紛出現「向老闆效忠輸誠」的公開言行。蔡衍明對傳媒公器的濫用，更透過其「平面媒體」（中國時報、工商時報）以及「電子媒體」（中天、中視電視新聞台）之交互配合的「綜效」(synergy)，發揮地淋漓盡致。

「旺中寬頻」在本次公聽會說明附件關於「媒體所有權與專業自主」表示：

1. 旺旺中時所屬媒體秉持「最公正立場」，不會因為集團整合而有所改變；
2. 旺旺中時之電視與報紙的新聞部門，分離運作，不可能也不必要進行統合運作；

3. 旺旺中時「絕對尊重」編輯部門的專業自主；
4. 旺旺中時現行的運作模式，本來已能體現編輯部門的獨立自主與專業運作；
5. 中視及中天已確實執行 NCC 於 2009 年通過董監變更案之附款，包括各自成立倫理委員會。

然而，事實上：

1. 蔡衍明以編輯人事任免，影響新聞報導走向

蔡衍明在接受華盛頓郵報專訪時，已承認其撤換中國時報的總編輯，是因為「冒犯了許多人而傷害到我」，其更進一步表示：「記者雖然有批評的自由，但是下筆前必須考慮後果」。此項事實，不會因該名編輯基於經濟等其他考慮，而隨著旺旺中時所出現要求之「效忠潮」轉換自我心情與定位，而有任何改變。

依由普立茲獎得主 Andrew Higgins 撰寫的專訪報導：

When China Times, a leading Taiwan newspaper Tsai purchased in 2008, published an article that described China's top negotiator on Taiwan as "third rate," the editor was promptly fired. Want Daily, a tabloid Tsai launched in 2009, provides a daily digest of mostly upbeat stories about China and the benefits for Taiwan of closer cooperation.

Journalists, said the tycoon in an interview in a Taipei hotel that he also owns, **are free to criticize but "need to think carefully before they write" and avoid "insults" that cause offense. The dismissed editor, he said, was a talented writer but "hurt me by offending people, not just mainlanders. On lots of things, people were offended."**

2. 旺旺中時，棄守媒體報導責任，只為保護蔡衍明

旺旺中時對於蔡衍明在華郵報導所出現之嚴重爭議言論，明知其存在，卻為了保護蔡衍明而刻意忽視；同時，並非「個別忽視」，而是「中時」、「中天」及「中視」聯合忽視。

事實上，時任《中時》副總編輯之張景為，在2月10日刊登於《中時》之「護主文章」（幫蔡衍明說幾句話），已率直自承《中時》編輯部早已知道《華郵》專訪報導乙事，也知道此事引起批判質疑；但是，《中時》仍選擇隻字不提，用「裝作沒看到」來「保護蔡老闆」，棄守媒體最為基本的「報導」責任。

3. 中時、中天二月初第一波「聯合操作護主、攻訐批評者」

針對當時已成為台灣知識輿論界最為重要的高度爭議事件，在經過十數日「視若罔聞」的沈寂後，旺中傳媒集團終於開始願意「報導」此新聞。然而，其報導的方式，卻令人錯愕震驚。先是在2月10日早上由《中時》A2版提供超大版面讓蔡衍明「自清」，讓報社主筆特稿為蔡先生辯護，嗣後更在第52台《中天》頻道的《新台灣星光大道》節目，一方面聲援蔡老闆，一方面批判發起《拒絕中時運動》的社團，並透過晚間電視新聞不斷強力放送！

旺中傳媒集團先「選擇沈默以為老闆掩護」後「發動重砲攻訐批評者」的荒腔走板行徑，不僅已非「不平衡報導」可以形容，即使連已嚴重違反新聞倫理的「涉己新聞處理不當」，均難以適切描述！旺中傳媒集團當時的表現，根本已淪為蔡衍明的保鏢兼打手，將其媒體垂直整合集團具有的「綜效」，發揮地淋漓盡致，左為蔡老闆辯護，右批華盛頓郵報，其當時《中時》副總編輯張景為更在《中天》新聞節目上，以「不是每一個記者都這麼陰險」形容普立茲獎得主 Andrew Higgins，再行自我徹底踐踏「媒體社會公器」的角色！

4. 《中天電視》倫理委員會形同虛設

針對《中天電視》前開嚴重違反新聞專業倫理之行為，本人於二月中旬，透過台灣媒體觀察教育基金會去函 NCC 及中天電視之「倫理委員會」，要求調查處理旺旺中時媒體集團暨其所屬《中天電視台》針對其集團主席蔡衍明先生所涉及華盛頓郵報採訪報導以及《拒絕中時運動》所為之新聞處理，嚴重偏頗，《中天電視台》是否已經變成蔡衍明私用的工具、《中天電視台》內部原應有的專業自主控管機制，是否在此護主事件中已全然崩解等事件，提出申訴，要求調查。

然而，本人在 2 月 29 日所收到《中天電視》之回函，竟是由「法務室」處理！本人進一步去函申訴，請《中天電視》暨其倫理委員會回覆下列三項問題：(1) 中天電視之回覆，是否為「倫理委員會」之決定？(2) 若否，請問「倫理委員會」之決定為何？(3) 中天電視內所設置之「倫理委員會」是否有實際功能？還是中天電視可以無視其倫理委員會的存在？

迄今為止，本人繼續仍未收到任何回覆！中天新聞內部自律機制在蔡衍明事件上，根本全然崩解；其倫理委員會，亦形同虛設！NCC 當初同意二中變更案所附加之附款，根本無法有效發揮維護旺旺中時集團新聞專業自主之功能！

5. 三中集團第二波聯合操作、再度徹底淪為蔡衍明的打手

我國立法院交通委員會於 4 月 23 日，針對跨媒體併購此項嚴肅議題舉行正式程序，依《憲法》第 67 條第 2 項之規定，邀請在此爭議上扮演最關鍵角色的旺中傳媒集團主席蔡衍明先生出席，蔡先生不僅拒絕出席，旺中傳媒旗下之中天、中視兩家電視台，更對主持會議的召委葉宜津連續五天在新聞節目上進行鋪天蓋地的攻訐！

這種大刺刺違反媒體倫理的公器濫用，將自家媒體用作打手的惡質行為遭立法委員羅淑蕾在 4 月 26 日之交通委員會公聽會上嚴厲譴責之後，旺中傳媒竟連同羅立委一起攻訐！

在此期間，《中時》亦隨之配合操作！連發言反對本併購案之中央研究院

研究員施俊吉教授，亦成為《中時》以不實報導惡意攻訐之對象。甚至就施教授發函《中時》更正錯誤報導之要求，亦遭到徹底漠視！

在這段期間內，旺中傳媒集團與蔡衍明之表現，正恰如立法委員羅淑蕾在國會殿堂所提出之形容：「順我者昌，逆我者亡」！

在本併購案獲得許可之前，身為該併購案最主要實質當事人的蔡衍明，即能藉由其媒體老闆的地位，濫用旺旺中時至如此令人怵目驚心的地步，吾人無法想像，在該併購案成功而更巨幅擴大蔡衍明的「傳媒市場影響力」後，台灣的新聞輿論市場，會陷入如何可怕境地！屆時，恐怕受傷害的，不單是消費者的多元閱聽權，而是我國閱聽人將可能會逐漸被餵養類似「六四天安門屠殺事件是假的」、「中國事實上是很民主的」的資訊，並不知不覺地內化為嚴重錯誤的認知！

綜上所述，旺中傳媒集團遭到蔡衍明濫用的離譜行徑，更顯示該併購案所涉及的絕非僅有「言論集中」，而係提昇至蔡先生是否具有媒體老闆的基本「適格性」問題！也正是因為蔡衍明及其所控制之旺中集團對新聞專業及媒體倫理摧殘之深，已非單純止於是否可以允許其擴大媒體版圖的問題，而已然提昇至「是否應容認這種顯然欠缺適格性者，繼續擁有任何媒體」的嚴重層次！

NCC 應積極調查有線電視新聞網之「異常聯合沈默」與「有線電視系統業者影響」之關連

1. 在進行本案之審查時，NCC 所應考慮之事項，不應單純限於「旺中集團」及「東森集團」旗下之頻道與節目，未來是否會拒絕授權與其他系統業者；更應該考慮的是：「旺中集團及東森集團在實際取得中嘉電視系統之前，是否已經藉由『未來預期之影響力』或『現在透過代理中嘉電視系統之實際影響力』，影響目前各個有線電視新聞台之新聞取材與報導」！按若在成功併購之前，旺中集團及蔡衍明已經可以透過這種影響力，直接或間接，影響作為我國視聽大眾最為重要之資訊接收來源之有線電視新聞節目之內容，則在其成功併購之後，其影響力將更為驚人且可怕！
2. 所謂「有線電視系統不過是傳輸平台、不會影響掌控該平台之傳媒集團之意

見支配力」，完全是「昧於我國現實之虛偽陳述」！

3. 具體而言，對於我國有線電視新聞網，針對「蔡衍明華郵言論」、「拒絕中時運動」、「旺中併購中嘉之跨傳媒巨獸危害」、「旺中傳媒為中國政府購買新聞之明顯違法」、「旺中傳媒聯合攻訐立法委員」以及「當代史學大師余英時院士支持拒絕中時運動、批評為私利而迎合中共之政客及商人」等諸多重大新聞事件（多為平面媒體及公共電視所大幅報導，不僅達到全版篇幅，甚至同時成為次日頭版新聞），自今年2月以來，迄今仍持續延續之「52中天暴走、其他台噤聲不語」之「異常聯合沈默」，許多論者已公開表示「由於電視台高層擔心未來併購成功後之命運，所以不敢報」，更有論者直白地表示「大話也不敢談，老板有顧忌」、「這是老闆的決定，所以我只能在廣播談」、「不是我不敢談，而是公司立場」（見媒體人鍾年晃個人 Plurk 發言）。針對這種「異常的聯合沈默」，原因為何，了解台灣有線電視系統生態的論者，其實都知道。

NCC 如果不知道，自應針對此種重大危害新聞自由及視聽權益之「異常聯合沈默現象」，進行深入的全面調查！否則，我國民主社會所憑之「資訊流通」、「媒體監督」及「新聞專業自由」，根本流於空談！民主自由的重要價值，根本完全埋葬在「不願承認的公開秘密」以及「不能得罪的大哥」之中！

針對此異常的聯合沈默，本人已於立法院交通委員會於4月26日所舉辦之公聽會清楚說明，並以側錄紀錄為證。NCC 主任委員蘇蘅當時在場全程聽聞，本人事後亦提供資料予 NCC 審視，不再贅述。

結論：本人認為，綜合上開之論證，針對本件併購申請，NCC 應作出「駁回處分」；併購申請人旺中集團蔡衍明所存在「根本欠缺媒體經營適格性」之嚴重瑕疵，無從透過許可處分附加「條件」或「負擔」之方式獲得有效糾正。

■ 鄭秀玲教授

吉隆等 11 家有線電視股份有限公司股權轉讓案

公聽會書面意見

鄭秀玲

臺灣大學經濟所教授兼社科院研究發展分處主任

民國一〇一年五月七日

國家通訊傳播委員會濟南路七樓會議室

(一) “媒體所有權與專業自主”及“頻道公平合理之上、下架機制”

之說明:

1.1 旺中公司擁有的跨媒體資源全台最大!

旺中併購案是由旺中寬頻媒體股份有限公司以購買「安順開發股份有限公司」及「博康開發股份有限公司」100%股權之方式，實際擁有從屬於該二公司之中嘉網路股份有限公司，而中嘉網路公司則擁有吉隆等十數家有線電視系統業者（就是俗稱的第四台；以下簡稱中嘉集團）和全球數位媒體股份有限公司。旺中公司的主要股東為蔡衍明(51%的股權)、蔡鎮宇和王令麟等人。蔡衍明旗下掌控的中視等三個頻道，已佔無線電視市場閱聽市佔率19.15%，另外還擁有中天新聞台、中天綜合台、中天娛樂台；王令麟旗下則掌控東森新聞台、東森綜合台、東森戲劇台、東森電影台、東森洋片台、東森YOYO台、東森財經新聞台、超視等；以上電視台，於有線電視市場中之市佔率為23.56%。

旺中公司除了擁有無線和有線電視台共19個頻道外，還擁有中國時報、工商時報、中時電子報、以及時報周刊等2個雜誌：中時電子報在網際網路的市佔率約為9%；其報紙市佔率約為7.01%；其雜誌市佔率約為3.56%。另外，旺中集團還擁有5台購物頻道，市佔率為35.71%；以及頻道代理商，其市佔率為24.72%。綜上可知，在本件併購案之前，旺中集團目前已是我國的跨媒體巨獸！

旺中集團如果再順利併購中嘉集團，後者擁有臺灣各地區11家有線電視系統公司，其收視戶數已達全台灣有線電視營運市場的27.13%。在併購之後，旺中集團所擁有的上、中、下游垂直、水平暨跨媒體的資源更將是全台獨大！參見表一。

【表一：旺中跨媒體集團之市佔率統計】

媒體市場	擁有媒體資源		市佔率(%)
無線電視	中視	中視主和次頻道共三頻道	19.15
有線電視	中天集團	中天新聞台	23.56
		中天綜合台 中天娛樂台	

	東森集團	東森新聞台 東森綜合台 東森戲劇台 東森電影台	東森洋片台 東森 YOYO 台 東森財經新聞 超視	
頻道代理		全球數位多媒體股份有限公司：8 個頻道 (八大集團共 4 台、TVBS 共 3 台、Discovery) 凱擘公司委託詠麒公司代理銷售：6 個頻道(緯來 家族)		24.72
購物頻道	東森集團	ULife 5 台		35.71
網際網路		中時電子報		9.00
報紙	中時集團	中國時報 工商日報		7.01
雜誌	中時集團	時報周刊 愛女生		3.56
有線電視系統	中嘉 11 家 系統業者	吉隆(基隆)* 麗冠(台北市內湖區) 長德(台北市中山區) 萬象(台北市大安) 新視波(新北市中和) 家和(新北市樹林)* 北健(桃園縣北區) 三冠王(台南市南區)* 慶聯(高雄市北區) 港都(高雄市南區) 雙子星(台南市北區)*	96,601(戶) 58,537 74,457 60,511 142,332 91,264 120,887 105,620 197,246 138,634 96,268	27.13

獨立3家系統業者	新永安(台南市永康)*	136,762
	聯維(台北市萬華區)	49,382
	寶福(台北市萬華區)	17,612

註：打*的地區只有1家有線電視系統業者，其餘地區有2家業者。

1.2 有線電視系統業者不只是平臺，還會影響媒體言論觀點!

掌握第四台通路即掌握媒體發聲權

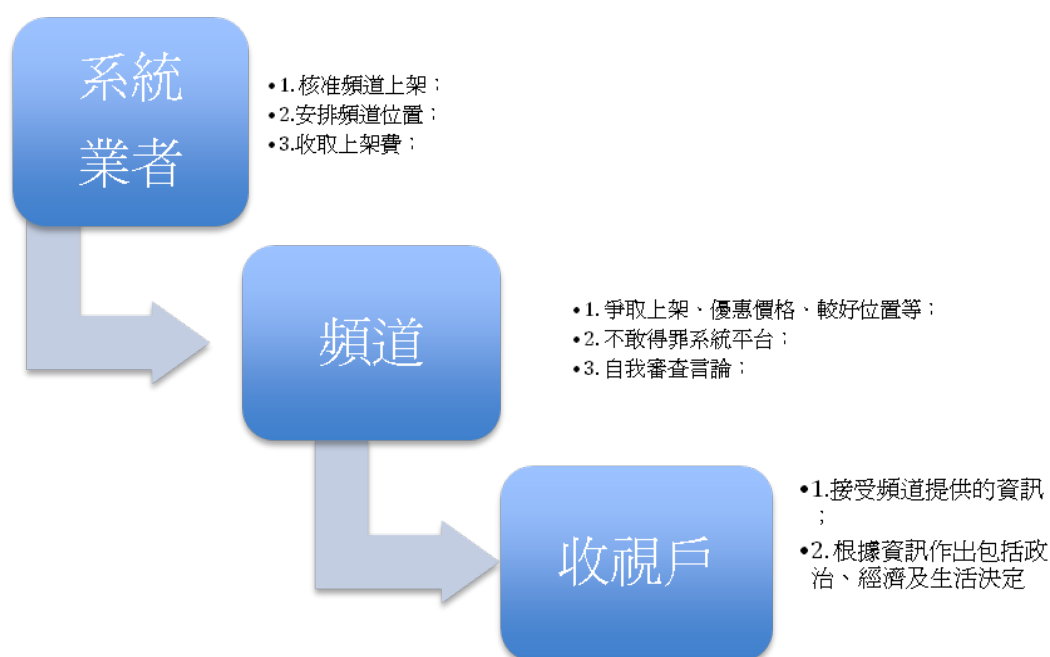
旺中宣稱有線電視系統業者只是經營各地區頻道上架的平臺，並不會影響電視節目的內容，因此不可能影響我國的媒體言論觀點！事實上，這完全是「似是而非」的說法！舉一個簡單的例子：7-11便利超商表面上是一個販售平臺，但它其實具有選擇商品（及品質）的權利！有些品牌的商品，即使品質再好，你也不會在7-11買到！全臺灣47個有線電視系統經營區中，獨佔（一區一家）高達34區，雙占（一區兩家）僅13家；因此，掌握第四台通路，即掌握媒體發聲權！

有線系統業者掌控頻道上架及收費權

NCC目前已發出的電視節目頻道執照有200多張，而目前每家有線系統平台僅可容納約100個頻道。這種供需極度不等的現況，賦予了系統商極大的市場力量。以往經驗已顯示，有線電視系統可以透過頻道上架的費率、頻道所在位置，每年換約與否及其條件等複雜微妙方式，影響所有希望爭取上架的電視頻道。另外，業界也傳出，旺中併購案計劃恐將影響同業公平競爭，也變相綁架了消費者的收視權：因為旺中公司還擬透過旗下全球數位公司代理之Discovery, TVBS 和八大頻道等搭售，阻礙其他同業(例如其他系統業者和MOD)與之公平競爭，這也形同綁架消費者的選擇權！

也就是說，節目頻道會為了爭取第四台的上架許可以及較佳的利益分配，迎合系統業者偏好，扭曲新聞內容；作為下游收視戶的廣大消費者則別無選擇，只能被動接受偏頗的新聞內容，其閱聽權利遭受嚴重侵害。（詳見圖一）

【圖一：系統業者的影響力】



旺中集團併購當前 全臺頻道噤聲

旺中集團擬併購的有線系統收視戶接近全國三分之一，影響所及，絕大多數爭取上架的節目頻道，恐怕都會先行自我審查！事實上，從以下事實，即見一般。

4月23日立法院交通委員會召開委員會議，聽取對NCC審查旺中案的意見，當時各家（10家以上）電子媒體的攝影機排滿會場，但是，當天晚間6：00至8：00 新聞時段，除了中天和中視播出批評交通委員會的做法外，所有的有線電視新聞頻道（公視除外）全部噤聲！

事實上，遭到社會輿論嚴重關切的旺中併購案，自2011年9月NCC 舉行第一次公聽會至今已近八個月，全台所有的商業電視頻道卻都鮮少報導。已有電視頻

道的圈內人指出，雖然旺中案尚未通過，但是，各節目頻道商已經不敢得罪可能即將擁有全臺近1/3收視戶的系統業者——旺中集團！此種寒蟬效應也突顯了旺中集團的另一種對媒體的間接影響力！

壹電視無法上架 受挫反攻旺中併購案

另一個鮮明的例子是，壹電視頻道獲得NCC核准後，即面臨向有線電視系統業者申請上架的瓶頸！旺中集團會不會因為壹電視集團的言論傾向或其他原因，而做出拒絕其上架的決定呢？已有報導指出，旺中核心有人放話：「中嘉絕對不會讓《壹電視》上架」！壹電視確實至今被卡在系統台，在北部主要地區多無法上架，已陷於虧損幾十億的窘境！壹電視確定無法上架後，壹傳媒集團以自我揭露其正在申請上架的方式，打破長期的沈默，開始連篇累牘的大幅批評旺中併購案！而旺中集團也開始還擊，兩大集團大打出手，全臺閱聽人看傻眼！由此可見系統臺對個別頻道的重大影響力！壹傳媒受此待遇，難道其他頻道不會面臨系統臺類似的壓力嗎？

有線系統業者掌握篩選節目頻道商的權力，能夠決定價格、左右節目頻道的位置(例如放在熱門或冷門的頻道位置)，甚至否決頻道商於該系統之上架申請。由此可見，巨大的有線電視系統業者已具有威脅節目頻道上架及相關言論和利益的重大影響力。

由此或可理解，蔡衍明在《華盛頓郵報》採訪中出現的傾中言論，全臺各頻道幾無報導，遑論監督！旺中媒體集團接受中國置入新聞的違法案件，各有線頻道亦多噤若寒蟬！挾持有線系統臺的龐大影響力，旺中集團若有任何違害國家安全的疑慮，還有哪一家媒體敢於深入報導？閱聽人「知的權利」顯然即將因此而受到重大損害！我國的政治、經濟、社會、文化發展更將因此受到深遠影響！

在自由社會中，旺中集團及蔡衍明先生有自己的觀點和意見，或可容忍，讓自由言論市場表達意見，真理即可愈辯愈明！但是若是其企圖大量擴張媒體勢力版圖，威脅其他媒體表達異見的自由和意願，顯然即構成對臺灣整體言論多元和自由的影響！這是跨媒體結構的影響力，這也正是為何，先進國家對於跨媒體市場集中的管制均十分嚴謹的原因。

(二) “媒體併購與內容多樣化”及“消費者權益及公共利益之影響”之說明:

2.1 旺中跨媒體巨獸危害層面廣泛!

公平會要求 NCC 審查跨媒體市場的總和影響力、媒體專業自主、言論集中化和資金來源:

本案曾經行政院公平交易委員會審議，所作成之結合案件決定書（公結字第100003號）即明確指出：「本案尚涉及因跨媒體併購所引發媒體專業自主、言論集中化及資金來源等受輿論高度關注之重大議題，因非屬本會審理範圍，國家通訊傳播委員會及經濟部投資審議委員會刻正依法就前開事項審查中」。由此可見，本案所涉及之「跨媒體併購所引發跨媒體市場的總和影響力、媒體專業自主、言論集中化和資金來源等受輿論高度關注之重大議題」，必須由NCC進行審查判斷。

跨媒體市場的總和影響力有兩種最主要的性質，即累加性和加乘性。累加性是指媒體報導會因為重複播放從而加深閱聽人的印象；而加乘性則是說明不同媒體管道間的訊息傳播，對閱聽人的影響具有加乘效果。

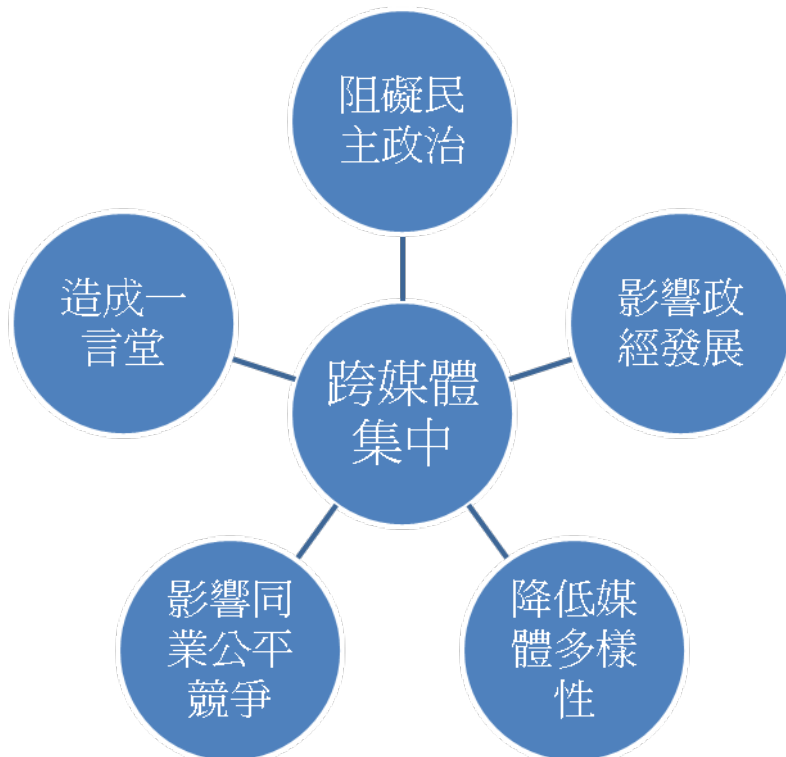
舉例來說，2009年8月莫拉克颱風來襲前，雖然美國CNN頻道預測台灣將有巨大颱風，但國內不論平面媒體、無線電視或有線電視撲天蓋地的報導颱風對我們影響不大。既然幾乎台灣媒體管道都是一致的預測，使得政府高官和全民都相信颱風威力不大，鬆懈了對於可能鉅大災情的預防工作，導致滅村及近千人傷亡之不幸悲劇！

美國知名憲法學者Edwin Baker 在其2009年著作《媒體集中和民主：為何媒介所有權影響重大》中指出，媒體不應過度集中是基於三個理由：第一是要維持民主制度健全，任何權力都必須分散多樣，媒體也不例外；第二是：媒體所有權分散才能有效監督政府，避免權力濫用；第三是：大型媒體企業必然過度重視獲利，往往犧牲新聞品質和公民的真正需要！

事實上，美國媒體改革重要學者 McChesney 在其2004年大作《問題媒體》（The Problem of Media）一書中即指出，美國在1996年反管制、鬆綁媒體所權管制後，媒體併購與集中度大增；更有研究指出其後果就是：新聞品質下降、弱勢服務變少、地方新聞大幅減少！

臺灣傳播經濟學研究學者陳炳宏教授也曾發表研究指出，旺旺中時併入中天後，已出現明顯之「利己」和「集中」情形，不僅影劇版報導中天節目較以往超出4倍，一星期播出8次《超級星光大道》，同時「涉己新聞」大增，晚間時段的中天最為嚴重！由此可見，媒體集團企圖擴大利益所運用之「綜效」，已造成言論集中化，並違反新聞專業性。跨媒體多層面影響力請參看下圖所示：

【圖二：跨媒體集中之多層面影響力】



2.2 美國和德國對跨媒體集團的管制

先進國家對於跨媒體集中多所管制，我們舉美國和德國為例。

美國

美國聯邦通訊委員會(FCC)是以「潛在的公共利益」是否大於「潛在的公共傷害」作為跨媒體併購案的審核標準。潛在的公共傷害包括(1)市場競爭性下降和(2)媒體多樣性降低。FCC相信自由民主國家必須保持多樣且獨立的媒體，才能維持多樣的觀點和健全的資訊環境，因此，一向重視維護媒體多元市場。

德國

德國歷經納粹獨裁的恐怖統治，嚴防媒體被少數集團壟斷，因而成立媒體集中調查委員會（German Communication on Concentration in the Media，以下簡稱KEK），謹慎嚴格的審查跨媒體併購案，其中最重要的判定指標便是「媒體所有權的多元性」，透過管制跨媒體的所有權，以達成下列目標：

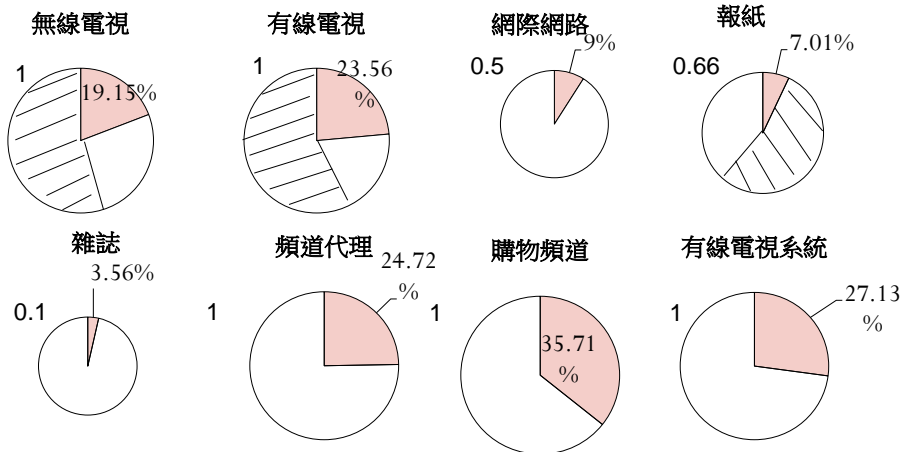
- (1) 媒體市場公平競爭，因為市場競爭方能保證言論多元；
- (2) 公眾意見及言論表達不受企業支配；
- (3) 保障廣大閱聽人的權益，透過體制性機構，預防接受資訊遭受控制。

為了可以量化這種跨媒體市場的總和影響力，德國媒體集中調查委員會（German Communication on Concentration in the Media，以下簡稱KEK）就是將不同媒體的市佔率乘上其媒體的影響力，然後再予以加總所得的結果（如報紙、雜誌和電視的影響力並不等值，即給予不同的影響力權重值）。這個KEK值若超過30%，則媒體併購案將被駁回。

2.3 旺中併購後的跨媒體市場影響力遠超過德國的許可標準!

旺中公司併購中嘉系統台後，其跨媒體市場影響力的總合為何？我和臺大經濟系林惠玲教授根據相關資料，依據上述之KEK計算方式，算出其值高達140%（請見圖三）！遠遠超出德國許可標準30%。顯示旺中案的跨媒體綜合影響力極大，若再加上寒蟬效應和加乘效果等對媒體的間接影響力，將對我們社會整體的言論自由和多元有非常嚴重的影響！這也是許多學者專家及公民團體大聲呼籲NCC應否決此併案的主要原因。

圖三 旺中的跨媒體市場總和影響力 (KEK)



$$19.15\% \times 1 + 23.56\% \times 1 + 9\% \times 0.5 + 7.01\% \times 0.66 + 3.56\% \times 0.1 + 24.72\% \times 1 + 35.71\% \times 1 + 27.13\% \times 1 = 139.75\% \approx 140\%$$

實際上應再加上虛線的市佔率，即旺中握有系統台對其他媒體造成的寒蟬效應。德國跨媒體集團之KEK值高於30%就否決其併購申請案。

2

表二 市佔率計算方式

媒體市場	市佔率計算方式
無線電視	該台年平均收視率/5家電視台年平均收視率之總和
有線電視	該台之年平均收視率/56家電視台的年平均收視率之總和
頻道代理	該集團代理頻道之年平均收視率/56家電視台年平均收視率之總和
購物頻道	5台ULIFE購物台/14台購物台
網際網路	該網站流量人次/總流量人次
報紙	該報之年平均閱讀率/15家報紙的年平均收視率之總和
雜誌	該雜誌之年平均閱讀率/62家雜誌的年平均收視率之總和
有線電視系統	各系統台訂戶數/總訂戶數(5,108,363戶)

*收視率來源：AC Nielsen 2010 年4歲及以上觀眾之每分鐘平均收視率

*網路流量資料來源：創市際2010年市場調查

*閱讀率來源：AC Nielsen 2010 年閱讀率調查

*有線系統資料來源：NCC 2011 第二季 各有線電視播送系統訂戶數統計表

4

2.4 我通傳會應駁回旺中併購案

NCC 大富案前例：系統台業者不可經營新聞頻道！

2010 年 NCC 審查大富媒體併購凱擘有線電視系統案，採取「許可制」之審查原則，並作成裁量處分。特別需要指出的是，NCC 要求大富媒體在併購後，該有線電視系統業者不得申設新聞臺和財經臺。不但再次彰顯 NCC 具有「保障言論多元化」及「確保媒體專業自主」之裁量職權，同時，並樹立了「系統台業者不得經營新聞台」之規範原則！此一前例，自應在其他之有線電視系統併購案中予以貫徹，因此，旺中併購案中兼有全國性新聞頻道、財經頻道及有線電視系統，顯然應予以駁回。

NCC 應根據 23 條外資併購案之要件 駁回本案

在旺中併購申請案中，由於屬於外國資本併購我國有線電視系統之情事，涉及有線廣播電視法第 23 條之適用，主管機關於審查之際，自應針對此投資對「國家安全、公共秩序或善良風俗」是否有不利影響進行審查；同時，在本案中，由於存在前揭諸多根本違反高度公共利益之情事，主管機關自應予以駁回。

（三）“數位化投資與建置進度”之說明：

旺中併購案承諾協助國家推動數位化，只是一紙虛言！

施俊吉教授仔細分析旺中的財務計劃發現：旺中拿 118 萬戶擬併購的收視戶月租費當作保證，向銀行團貸款七成，所以旺中購併案將負債 560 億元！以收視戶月繳 550 元估計，其中 110 元需要來付利息，330 元付本金，剩下 110 元還要付頻道授權金和經營系統台，旺中根本無力做數位化投資！詳見表三的分析。

如果旺中公司真的能在背負 560 億的高額貸款下，同時進行數位化投資，屆時進行數位化投資的錢，是否勢必須轉嫁至收視戶，巧立名目以達成他們所宣稱的目標？如機上盒的押金、線路鋪設的額外費用，都可能是旺中公司籌措資金的管道。如果旺中公司所宣稱的數位化投資必須透過壓榨消費者以達成，我們又何必需要靠這種公司來進行我國有線電視的數位化推動？

如此投資方式，旺中卻宣稱其大力推動數位化，難免讓人懷疑只是一紙虛言？何況有線電視系統市場即將開放，其他業者為取得 NCC 執照，也必需進行數位化投資，NCC 實應選擇更適合的業者來推動數位化，才能真正保障消費者權益！

表三 旺中集團併購中嘉之本金與利息完全轉嫁給收視戶負擔

一、 併購總金額為 762 億元。

二、 由中信銀主辦聯貸，貸款條件為：

貸款總額：570 億元

貸款期限：7 年

利率：3.5%

抵押品：將中嘉 11 家系統台的股份全部設質給銀行做為擔保

三、 利息與本金之支出：

年度	貸款餘額	利息支出	本金償還	利息+本金
第一年	570.0	19.95	47.5	67.45
第二年	522.5	18.29	47.5	65.79
第三年	475.0	16.63	47.5	64.13
第四年	427.5	14.96	47.5	62.46
第五年	380.0	13.30	47.5	60.80
第六年	332.5	11.64	47.5	59.14
第七年	285.0			
前六年平均		15.80	47.5	63.30

單位：新台幣億元

設算基礎：假設前六年只償還一半的本金（285 億元），第七年償還剩下的一半（即與大富併購凱擘案相同）。

計算結果：前六年每年平均支付 15.8 億元的利息及 47.5 億元的本金，因此每年平均必須償付銀行團的本金與利息為 63.3 億元。

四、 收視費收入：

中嘉 11 家系統台的總訂戶為 118 萬戶。設每戶每月之收視費為 550 元，則每戶每年的收視費為 6,600 元。所以，每年收視費收入為：118 萬戶乘 6,600 元，等於 77.9 億元。

五、 併購中嘉的貸款完全轉嫁給收視戶負擔：

每年的收視費收入 77.9 億元，每年的貸款本息為 63.3 億元，所以有線電視訂戶所繳納的收視費中，有 81.25% 被旺中集團拿去償付此一融資併購案的本金與利息。換言之，

1. 收視戶每月繳交 550 元的收視費，旺中拿 440 元去還銀行聯貸的本金與利息。
2. 在這 440 元當中，110 元用於利息支出，另外的 330 元用於償還本金。
3. 每月之收視費 550 元扣除旺中集團的本息支出後，只剩下 110 元，這些錢尚須支付節目的版權成本、網路維修成本以及營運管理成本。所以，旺中集團併購中嘉後將沒有多餘的經費能夠用於提升節目的品質和內容，更沒有足夠的經費能夠用於數位化建設。

(四) 結論

旺中集團之主要股東蔡衍明先生以「外國」人身份，經由數家「外國投資公司」層層轉投資進入臺灣的旺中公司，企圖規避政府對其實質資金來源之查核，詳見下圖！他們藉由高額的私募基金的借貸來申請併購案；而蔡衍明所屬旺旺集團營收九成以上來自中國大陸，又持續接受中國官方購買新聞（新聞置入）、破壞新聞獨立，更渺視國法、威脅資訊安全和國家安全。

本案已構成對臺灣言論自由多元、新聞專業、民主品質、政府施政、資訊隱私、國家安全、與民眾知的權利的多層次嚴重威脅，我國謹請 NCC 嚴謹審查，儘速駁回此併購案，以保障全民福祉！

1. 旺中公司併購架構圖

